I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:

www.mulino.it

DONATELLA DELLA PORTA HERBERT REITER

Polizia e protesta

L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»

IL MULINO

ISBN 88-15-09369-9

Copyright © 2003 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini della legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

Indice

I. Il controllo dell'ordine pubblico: una introduzione p. 11

1. Perché la polizia, perché l'ordine pubblico 11
2. Cosa spiega le strategie di ordine pubblico 18
3. Le fonti della ricerca e la struttura del volume 41

II. La riorganizzazione della polizia dopo il crollo del regime fascista 47

1. Delegittimazione e disorientamento 50
2. Riforma o riorganizzazione: quale polizia per l'Italia liberata? 58
3. Verso il vecchio modello di una «polizia moderna» 72
4. La riorganizzazione della polizia: una conclusione 88

III. Lo «scelbismo»: un modello di polizia per la guerra fredda interna 91

1. Le strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico: tra coercizione e «prevenzione repressiva» 96
2. I fattori esterni 108
3. I fattori interni 125
4. Lo «scelbismo»: una conclusione 143

IV. L'ordine pubblico e il centrosinistra: contraddizioni interne e riformismo debole 145

1. Una «nuova politica dell'ordine pubblico»? 149
2. Il riformismo del centrosinistra e i poteri di polizia 163

3. Le riforme all'interno della polizia
4. L'ordine pubblico e il centrosinistra: una conclusione

V. Ciclo di protesta ed «escalation»

1. Ordine pubblico e ciclo di protesta
2. Prevenzione tra persuasione e intimidazione
3. Governo, ordine pubblico e polizia durante il ciclo di protesta
4. La sinistra, la protesta e i diritti civili
5. La polizia senza riforma
6. Ordine pubblico e nuovi movimenti: una conclusione

VI. Gli anni Settanta: tra domande di riforma e spirali di violenza

1. Le strategie di ordine pubblico negli anni di piombo
2. Emergenza e domanda di ordine pubblico
3. Spirali di violenza
4. Il movimento per la riforma della polizia
5. Ordine pubblico ed emergenza: una conclusione

VII. «Soft policing»: gli anni della moderazione

1. Uso della forza e ordine pubblico: le strategie di «de-escalation» selettiva
2. Strategie negoziate: la mediazione
3. Informazioni e controllo
4. Una riforma incompiuta
5. Il sapere della polizia: «buoni» e «cattivi» dimostranti
6. De-polarizzazione politica e «de-escalation»
7. Nuovo modello e selettività: una conclusione

VIII. L'evoluzione nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico nel nuovo millennio

1. Le strategie di controllo della protesta: verso una «de-escalation»?

2. Ordine pubblico e fattori esterni: i fallimenti della politica p. 350
3. I fattori interni: una riforma incompiuta 355

Fonti e abbreviazioni 367

Riferimenti bibliografici 371

Indice dei nomi 393

Ringraziamenti

Il volume riporta i risultati di un lungo percorso di ricerca, le cui diverse fasi sono state finanziate dalla Harry Frank Guggenheim Foundation, dall'Istituto universitario europeo, dal Consiglio nazionale delle ricerche e dal ministero per l'Università e la ricerca scientifica. Primi risultati sono stati presentati, tra l'altro, alla conferenza su *The Policing of Mass Demonstrations in Contemporary Democracies*, che abbiamo organizzato grazie al sostegno del Robert Schuman Centre dell'Istituto universitario europeo di Firenze e del suo direttore Yves Mény. Inoltre, abbiamo avuto l'opportunità di discutere del nostro lavoro ad incontri e conferenze presso la Witwatersrand University in Sudafrica, l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Interieure di Parigi, il Zentrum für Interdisziplinäre Forschung di Bielefeld (Germania), il ministero degli Interni in Belgio, la Cornell University negli Stati Uniti. Siamo grati per i loro consigli e stimoli ai colleghi presenti a questi incontri – tra gli altri, John McCarthy, Clark McPhail, Oscar Jaime-Jimenez, Peter Katzenstein, Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi, Tom Lodge, Gary T. Marx, Johan Olivier, Robert Reiner, Sidney Tarrow, Charles Tilly, Gilda Zwerman. Molte delle nostre idee sono nate nel corso di una lunga collaborazione ad un'analisi comparata dell'ordine pubblico in Europa con Rocco De Biasi, Olivier Fillieule, Fabien Jobard, Martin Winter e Dominique Wisler. Alessandro Pizzorno ha ispirato molte parti del nostro lavoro. In vari momenti, ci hanno aiutato nella raccolta dei dati Manuela Caiani, Filippo Legnaioli, Silvia Mariani, Luciana Stortoni e Carlo Tognozzi. Ringraziamo anche i funzionari dell'Archivio centrale dello stato di Roma e dell'Archivio di stato di Firenze, in particolare il dott. Lamioni. Le conversazioni con attivisti di movimenti politici e funzionari e agenti di polizia sono state preziose per la comprensione delle vicende, spesso drammatiche, di cui ci siamo occupati. A loro siamo grati per il loro tempo e la loro fiducia.

D. DELLA PORTA, H. REITER

CAPITOLO PRIMO

Il controllo dell'ordine pubblico: una introduzione

1. *Perché la polizia, perché l'ordine pubblico*

Nei regimi autoritari l'unico criterio per la valutazione dei corpi di sicurezza interna è la loro efficacia; nei sistemi democratici, invece, il principale indicatore del successo democratico non solo dell'istituzione della polizia, ma di tutto lo stato è la capacità di conciliare il rispetto delle libertà e dei diritti individuali con la protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico. Alcuni problemi inerenti alla istituzione della polizia – non del tutto risolti né dall'avvento dello stato di diritto, né dallo sviluppo della democrazia moderna – riguardano la delicata relazione tra potere e diritto. La polizia, infatti, condivide con il legislatore e con la magistratura la funzione di proteggere l'ordine attraverso la pacificazione, o almeno la canalizzazione, dei conflitti, ma le sue competenze sembrano più direttamente espressione del potere «puro» dello stato e il suo modo di esercitarle un residuo del vecchio «stato di polizia». Il fatto che la polizia concentri nella sua organizzazione e nelle sue azioni funzioni di pianificazione, decisione ed esecuzione nei fatti sfida i principi della divisione dei poteri, oltre che del lavoro, fra le istituzioni [Denninger 1978, 107].

Esiste perciò nella funzione della polizia, anche in uno stato democratico, una tensione oggettiva tra il potere e il diritto, tra l'intervento rapido e efficace, che travolge resistenze e ostacoli, e il dovere di rispettare pienamente i vincoli giuridici, soprattutto i diritti di tutti i cittadini. La consapevolezza dell'importanza di un equilibrio tra esigenze dell'ordine pubblico e libertà dei cittadini non è certo recente. Già Platone affermò che è quasi impossibile trovare un protettore dell'ordine conforme al suo concetto idea-

le, capace cioè di comportarsi allo stesso tempo in modo mite, pacifico e accorto verso tutti i cittadini rispettosi della legge e, tuttavia, energico e valoroso, dinamico e aggressivo verso i nemici della *polis* [*ibidem*, 109].

La tensione tra potere e diritto è particolarmente acuta nel caso del controllo dell'ordine pubblico, e più precisamente nella parte relativa agli «sfidanti» del potere o del «sistema». Per la polizia delle moderne società democratiche il *protest policing*, cioè il controllo della protesta, è infatti uno dei compiti più delicati: ciò che è in gioco non sono «solo» le libertà personali, ma anche i diritti di partecipazione politica dei cittadini e perciò l'essenza stessa del sistema democratico. La concezione dell'ordine pubblico sulla quale si basa la polizia e le strategie che utilizza per proteggerlo si riflettono nella percezione che i cittadini hanno del rispetto mostrato dallo stato per i loro diritti e le loro libertà. In questo senso il poliziotto che interviene a controllare le manifestazioni di protesta è percepito non solo come rappresentante del potere ma anche come indicatore della qualità della democrazia in un sistema politico. Inoltre, gli interventi in ordine pubblico attirano l'attenzione dei mass media, aumentandone l'eco e, quindi, il potenziale di possibili critiche.

Allo stesso tempo il *protest policing* è un elemento chiave per lo sviluppo e l'autodefinizione della polizia come istituzione e come professione[1]. La graduale affermazione della polizia come principale agenzia specializzata in questo compito è stata di fondamentale importanza per il processo di modernizzazione e professionalizzazione delle forze di polizia in Europa durante l'Ottocento. Inoltre, ondate di protesta hanno avuto effetti importanti sia sulle strategie sia sull'organizzazione della polizia – come ha osservato, per esempio, Jane Morgan [1987] nella sua ricerca sulla polizia in Gran Bretagna. Nelle società democratiche contemporanee il modo in cui la polizia affronta la protesta sembra

[1] Per una definizione di *protest policing* cfr. della Porta [1995, cap. 3]. Per una discussione dei diversi stili di *protest policing* in Europa e negli Stati Uniti, cfr. della Porta e Reiter [1998a].

essere infatti un aspetto molto significativo per la sua autoimmagine [Winter 1998a].

Nelle analisi storiche sulle origini della polizia si possono rintracciare due posizioni, in buona misura contrapposte, ma entrambe dotate di un qualche fondamento, che riflettono, con taglio diverso, sulle stesse problematiche: una posizione vede la polizia come corpo creato «dal basso», dalla società civile, rispondendo alle richieste di protezione e di sicurezza che venivano dai cittadini; un'altra come corpo creato «dall'alto», dal governo, come strumento per imporre il rispetto delle sue leggi anche a quelle classi sociali e organizzazioni politiche che non si riconoscevano in esso. Come modellata sulla prima concezione viene considerata, in genere, la polizia inglese con la sua tradizione di *community policing*; sulla seconda quella francese, nata come «polizia del re», che costituisce la tradizione dominante sul continente europeo, riflettendosi in particolare nelle forze di polizia italiane. Ai due modelli, o alle due funzioni, corrispondono due modi di legittimarsi della polizia stessa – una legittimazione civica nel primo caso, una legittimazione politica nel secondo – che si esprimono anche in due modi diversi di concepire il proprio ruolo. Le concezioni sul ruolo della polizia si muovono infatti fra i due poli della polizia dei cittadini, che difende la costituzione, e della polizia dello stato – o del sovrano – che difende invece innanzitutto il governo [della Porta e Reiter 1996].

Queste concezioni hanno effetti concreti sul modo di agire della polizia. In una critica agli studi organizzativi, che si soffermavano principalmente sugli organigrammi delle forze di polizia, è stato osservato che «la polizia [dovrebbe essere], quindi, definita nei termini della sua *key practice*» [Cain 1979, 157]. Nella prassi poliziesca si possono cogliere scelte tattiche e strategiche, che riflettono i modelli di prevenzione e repressione adottati. Studi sugli interventi della polizia nelle dispute fra cittadini hanno distinto, per esempio, fra azioni di mediazione, separazione, coercizione e consulenza [Bayley 1986]; in relazione al controllo sociale, si è parlato di stile penale, stile conciliante, stile terapeutico e stile compensatorio [Black 1980, 130-132].

In generale, gli studi sulla polizia in Europa sembrano indicare, a partire soprattutto dagli anni Ottanta, un crescente interesse verso modelli sia preventivi (*local intelligence policing*) sia comunitari (*community policing*), caratterizzati da attenzione ai rapporti con la comunità locale e ricerca di cooperazione e consenso [Baldwin e Kinsey 1982, capp. 2, 3, 8, 9]. Più criticati sono stati i tradizionali modelli reattivi, basati su un intervento repressivo *ex post* (*fire brigade policing*). Questi cambiamenti nelle strategie sono accompagnati da mutamenti organizzativi. Tendenze organizzative comuni alle polizie europee appaiono l'aumento di differenziazione (con il moltiplicarsi di strutture, almeno in parte, indipendenti l'una dall'altra), specializzazione (con compiti specifici attribuiti alle varie strutture), professionalizzazione (con forte enfasi sulla formazione e una sorta di «sapere tecnologico»). Nella loro analisi comparata sulla evoluzione della polizia in Inghilterra, Francia e Repubblica federale tedesca, Funk, Krauss e von Zabern [1980, 22-24] hanno notato sempre maggiori somiglianze fra i tre paesi, sottolineando l'enfasi delle forze di polizia sulla prevenzione, con l'istituzione di organi specializzati nel migliorare le conoscenze della polizia sulla realtà esterna; un grosso investimento nelle banche dati con conseguente «scientificizzazione» del sapere della polizia; trasformazione delle leggi di polizia, che riduce i vincoli legali alla raccolta di informazioni. Più in generale, è stata osservata, anche sul continente europeo, una «evoluzione da una polizia di stato, statalista, orientata all'esecutivo, e quindi autoritaria, a una polizia dei cittadini, repubblicana e costituzionalista» [Winter 1991, 4; 1998b]. L'evoluzione da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini» si è evidenziata prima di tutto nella concezione dell'ordine pubblico che le forze di polizia si sentono chiamate a difendere e in quelle azioni e comportamenti che percepiscono come turbamento di quest'ordine.

Nel corso del volume cercheremo di valutare in che misura questo trend caratterizza anche il caso italiano [della Porta e Reiter 1996]. Per la nostra ricerca, le pratiche e tecniche operative della polizia in tema di ordine pubblico

assumono una rilevanza centrale. A questo proposito, gli interventi della polizia possono variare in termini di ampiezza dei comportamenti considerati illegittimi (oscillando tra repressione e tolleranza), strategie di controllo dei diversi attori (diffuse o selettive), momento dell'intervento della polizia (preventivo o reattivo), grado di utilizzazione della forza (*hard* o *soft*), livello di rispetto formale per le procedure (legalistico o opportunistico), sviluppo di istituzioni di mediazione (stile negoziato o autoritario) [della Porta 1995]. La combinazione di queste dimensioni tende a individuare due stili di *protest policing*, internamente coerenti, caratterizzati uno da maggiore repressione e rigidità, l'altro da maggiore tolleranza e flessibilità. In particolare, si è distinto fra uno stile di controllo dell'ordine pubblico basato sull'uso della forza e uno stile negoziato: nel primo, viene data bassa priorità al diritto di manifestazione, le forme di protesta più innovative sono poco tollerate, la comunicazione tra polizia e dimostranti è ridotta all'essenziale, vi è un uso frequente di mezzi coercitivi; nel secondo, viceversa, il diritto di manifestare pacificamente è considerato prioritario, forme anche dirompenti di protesta vengono tollerate, la comunicazione fra manifestanti e polizia viene considerata come fondamentale per una evoluzione pacifica della protesta, si evita il più possibile l'utilizzazione di mezzi coercitivi [McPhail, Schweingruber e McCarthy 1998, 51-54].

Soprattutto in seguito alla grande ondata di proteste culminata alla fine degli anni Sessanta, le strategie di controllo dell'ordine pubblico e con esse le pratiche e tecniche operative si sono trasformate profondamente. Mentre la concezione diffusa sul diritto di manifestare il proprio dissenso ha teso a divenire più inclusiva, le strategie di intervento si sono allontanate dal modello coattivo che aveva predominato fino ad allora. Nel corso degli anni Settanta e Ottanta, pur tra rallentamenti e momentanee inversioni, si può individuare un trend di crescente tolleranza di azioni di protesta che prevedevano violazioni della legge, seppure di entità limitata (come l'occupazione di edifici pubblici o il blocco stradale). Importanti cambiamenti sono stati riscon-

trati, in varie democrazie occidentali, nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico: una riduzione dell'utilizzazione della forza (con tentativi di ridurre al massimo interventi coercitivi, tollerando forme di protesta anche dirompenti), una maggiore enfasi sul «dialogo» (come strumento per mantenere l'ordine attraverso il negoziato), e l'investimento di molte risorse nella raccolta d'informazioni (facilitata anche dalle nuove tecnologie) [della Porta e Reiter 1998b].

Dalla letteratura esistente sulle polizie europee emerge però la presenza di due tendenze contraddittorie, l'una sul continente europeo, l'altra nel Regno Unito. Nei paesi dell'Europa continentale (ma anche negli Stati Uniti) è stata osservata un'evoluzione verso forme di controllo dell'ordine pubblico più *soft*; nel Regno Unito dei governi conservatori di Margaret Thatcher, le reazioni della polizia ai *riots* dell'inizio degli anni Ottanta, agli scioperi dei minatori e alle dimostrazioni contro la *poll tax* sono stati visti come un allontanamento dalla tradizione di controllo «morbido» da parte della polizia britannica e indice di un trend verso la militarizzazione, intesa come *«tough» policing* [Jefferson 1990]. Non tutti gli studiosi della polizia in Gran Bretagna concordano comunque con questa interpretazione [Waddington 1994; 1998] e molte ricerche indicano una progressiva assimilazione dei diversi modelli di *protest policing* in Europa, con la prevalenza di uno stile tollerante. Sia in Inghilterra che nell'Europa continentale, è stato però sottolineato, accanto a una tendenza inclusiva verso alcuni attori sociali, anche il radicalizzarsi di alcuni conflitti. In questi casi, le già menzionate tendenze organizzative verso la differenziazione, professionalizzazione e specializzazione hanno portato a una militarizzazione dell'ordine pubblico – almeno in termini di armamento, addestramento e formazione di corpi speciali per la gestione delle situazioni di maggior pericolo. La minaccia terroristica ha certamente favorito questo trend, sia negli anni Settanta che, più di recente, dopo gli attentati dell'11 settembre.

In questo volume ci occuperemo dei temi fin qui menzionati, guardando all'operato della polizia italiana, nel mantenimento dell'ordine pubblico durante il periodo che

va dal crollo del regime fascista agli anni Duemila. Distingueremo, in particolare, tre principali campi strategici per il controllo della protesta, diversamente privilegiati dalla polizia nei diversi periodi storici [della Porta e Reiter 1996]: *strategie coercitive*, cioè l'uso delle armi e della forza fisica per controllare o sciogliere manifestazioni; *strategie persuasive*, intese come tutti i tentativi di controllare la protesta attraverso contatti precedenti con attivisti e organizzatori; *strategie informative*, che consistono nella raccolta diffusa di informazioni come elemento preventivo nel controllo della protesta e nella raccolta mirata di informazioni, anche attraverso l'uso di moderne tecnologie audiovisive, per identificare chi viola la legge senza dover intervenire direttamente.

Come vedremo, lo sviluppo storico più importante è la riduzione del peso delle strategie coercitive, con una evoluzione che inizia, in modo contraddittorio, con il centrosinistra negli anni Sessanta, ma che vede poi una inversione negli anni Settanta, affermandosi, seppure in modo selettivo, negli anni Ottanta. Nelle strategie persuasive si osserverà un passaggio da un loro uso come forma di intimidazione a una enfasi su dialogo e negoziato: se nelle «misure preventive» inizialmente si può individuare una forte componente di «prevenzione repressiva» con la finalità di impedire o ostacolare la protesta sociale e politica, progressivamente si afferma, verso attori sociali e politici considerati come «legittimi», una concezione volta a assicurare il diritto di manifestare pacificamente, cercando una intesa con gli organizzatori della protesta anche su comportamenti formalmente illeciti, ma nei fatti tollerati. Ambivalenti rimangono gli effetti sull'evoluzione della polizia e sul controllo dell'ordine pubblico delle strategie informative – tra l'altro, particolarmente difficili da analizzare scientificamente date le sovrapposizioni esistenti con attività tipiche dei servizi segreti. In particolare, polizia e carabinieri conservano fino a oggi il carattere di organi epistemologici dello stato con una concezione «onnipervasiva» della raccolta di informazioni, che si estende agli attori politici istituzionali, inclusi partiti e sindacati. Durante tutto il periodo in esame, gli uffici politici prima e la DIGOS dopo hanno utilizzato meto-

di di spionaggio politico, non focalizzati su comportamenti criminosi. Se il potenziamento della raccolta di informazioni è stato giustificato con il bisogno di acquisire conoscenze che potessero permettere la denuncia dei colpevoli di reati anche in mancanza di un immediato intervento coercitivo, il cittadino che svolge un'attività fondamentale per una democrazia, la partecipazione politica, continua però a essere oggetto di indagini della polizia. Vedremo inoltre che le diverse strategie vengono applicate selettivamente ai diversi attori sociali e politici a seconda del loro grado di percepita legittimità.

In questo volume, ricostruiremo dunque lo sviluppo delle strategie usate per il controllo della protesta politica in Italia dagli anni Quaranta a oggi. Cercheremo, comunque, anche di individuare i fattori che hanno determinato una evoluzione solo parzialmente orientata verso una concezione di «polizia dei cittadini» e di interrogarci non solo sui suoi effetti, ma anche sulle sue cause e, quindi, sulla sua potenziale reversibilità.

2. *Cosa spiega le strategie di ordine pubblico*

Il comportamento «sul campo» delle forze di polizia ha destato un particolare interesse e molte ricerche si sono concentrate sulle variabili che lo spiegano. Premessa di queste ricerche è la considerazione che la gran parte delle decisioni della polizia sono discrezionali. La polizia infatti ha un notevole potere discrezionale, non solo al livello complessivo dell'istituzione, ma anche a quello del singolo poliziotto sulla strada. Le forze di polizia possono essere considerate come *policy makers*, nel senso che esse «fanno» le politiche, nel momento in cui le implementano. Gli agenti di polizia sono «burocrati di strada» (*street level bureaucrats*): sono cioè dotati di un alto potere decisionale dal momento che nelle loro attività quotidiane devono applicare norme astratte a tipologie concrete di individui e situazioni [Lipsky 1970, 1]. Un poliziotto deve cioè costruirsi delle mappe cognitive che gli permettano di predire i comportamenti del

pubblico e di agire rispetto a essi senza perdere autorità [Rubinstein 1973, capp. 4, 5, 6; Holdaway 1983, capp. 6 e 7]. Il lavoro della polizia è stato infatti descritto come caratterizzato normalmente da «un impiego in piccoli gruppi, con un debole inquadramento, che procede attraverso una selezione implicita di compiti e modelli operativi, dove predominano iniziativa, discernimento e sapere individuale» [Monjardet 1996, 123]. Anche i comportamenti più esplicitamente definiti dalla legge necessitano, infatti, di «una costruzione sociale, *hic et nunc*, nella quale l'interesse dello stesso poliziotto può essere una delle maggiori determinanti» [*ibidem*, 146]. Il grado di discrezionalità sembra anzi aumentare man mano che si scende nel livello gerarchico [Wilson 1968, 7]. Come ha autorevolmente sintetizzato Robert Reiner [1992, 107], «È ormai un luogo comune dell'ampia letteratura sociologica sulla discrezionalità operativa della polizia che l'agente di base è il principale determinante dell'azione della polizia dove essa conta davvero: sulla strada».

Questi alti margini di discrezionalità, che riguardano la stessa definizione dei compiti della polizia, si associano inoltre spesso a stili di comportamento diversi, dotati di una certa coerenza interna. La scelta tra i diversi stili di *policing* è stata collegata a due tipi di variabili: situazionali e attitudinali. L'approccio *situazionale* ha guardato – spesso attraverso l'osservazione partecipante – ai singoli incontri polizia/cittadini (multe, denunce, arresti), spiegando le differenze di comportamento sulla base delle caratteristiche della situazione, quali la natura del problema, gli attributi dei cittadini coinvolti (*status* sociale, sesso, razza, età, vittime o sospetti responsabili), gli attributi dell'azione (per esempio la gravità dell'offesa), e variabili contestuali, quale la visibilità dell'incontro stesso. L'approccio *attitudinale* ha spiegato, invece, il comportamento di singoli agenti sulla base del particolare «stile» da essi prescelto, ricostruendo tipologie di agenti di polizia a seconda della prevalenza data a implementazione della «legge e ordine», rispetto dei diritti individuali, soluzione dei problemi, mantenimento della pace, repressione dei reati, offerta di servizi ecc. [per una

rassegna, *ibidem*, 129-136]. In particolare, sulla base di sondaggi e osservazione partecipante, sono stati studiati la definizione del proprio ruolo, l'orientamento a rispettare i vincoli posti dalla legge, la valutazione del rispetto e della cooperazione dei cittadini, il giudizio sull'operato della magistratura [per una rassegna, Worden 1989]. Non lontano da quest'approccio è anche il classico studio di James Q. Wilson [1968] che sottolinea il ruolo dei capi della polizia nel determinare lo stile di polizia prevalente in una città.

Il nostro lavoro riprende elementi di entrambe le tradizioni di ricerca prima descritte. In primo luogo, anche noi concentriamo l'attenzione sul comportamento della polizia, condividendo l'assunto che vi siano ampi margini di discrezionalità di condotta. Tenendo conto delle conclusioni dell'ampia mole di studi afferenti ai due approcci citati, riteniamo inoltre che le variazioni nei comportamenti della polizia non siano casuali, ma piuttosto sistematiche. Vi è perciò la possibilità sia di costruire tipologie di comportamenti, sia di spiegare questi comportamenti. Diversamente da quanto avviene negli approcci situazionale e attitudinale, comunque, il nostro obiettivo principale non è quello di individuare le differenze emergenti in singoli incontri polizia-cittadini, né quelle riscontrabili tra unità di polizia e unità di polizia. Ci interessa, piuttosto, cogliere alcune trasformazioni di lungo periodo nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico, cioè nelle *pratiche e tecniche operative*, o *modelli di protest policing*. Per capire le scelte strategiche e tattiche nel controllo dell'ordine pubblico guarderemo, dunque, sia a fattori esterni alla polizia sia a fattori interni alle forze di polizia (v. fig. 1). Tra i fattori *esterni*, come vedremo, istituzioni politiche e strategie prevalenti rispetto ai movimenti sono condizioni di lungo periodo che influenzano le scelte specifiche nel controllo della protesta. A esse si intrecciano elementi più contingenti, quali le interazioni tra oppositori e alleati di chi protesta, il colore del governo, gli atteggiamenti dell'opinione pubblica. Struttura organizzativa e poteri di polizia sono importanti caratteristiche *interne*. L'impatto sulle strategie di ordine pubblico di questi insiemi di variabili viene in parte filtrato dal

sapere della polizia, cioè dal bagaglio di conoscenze ed esperienze, che convergono nel definire la natura del problema rispetto al quale le forze di polizia sono chiamate ad agire e le soluzioni da adottare.

La ricerca, come in generale tutte le indagini empiriche, ha l'obiettivo prima di tutto di descrivere e spiegare le

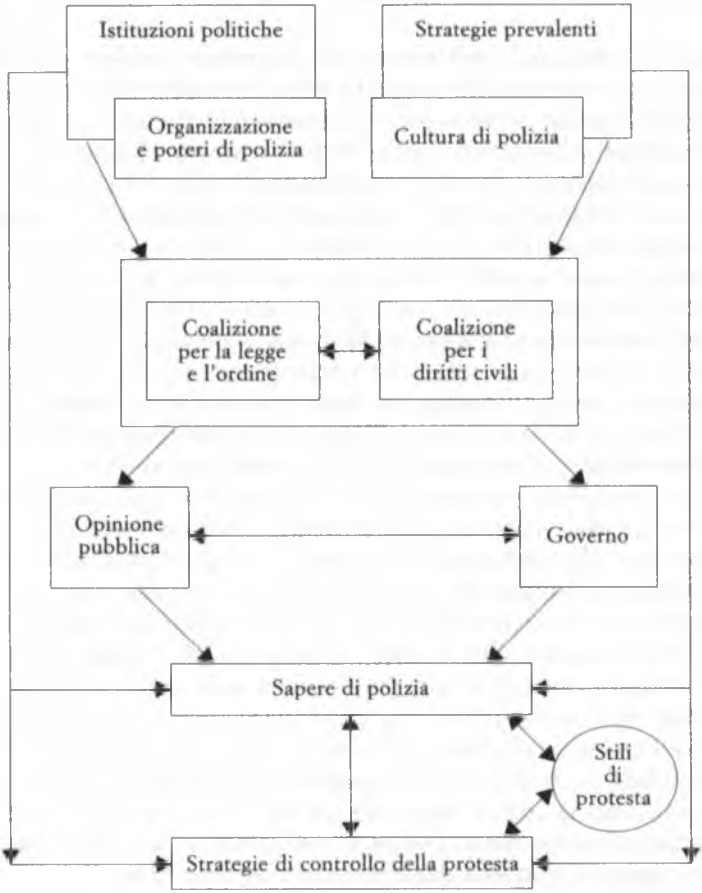


FIG. 1. Un modello esplicativo delle strategie di «protest policing».

caratteristiche, cause e conseguenze delle strategie di ordine pubblico adottate in Italia, non di esprimere giudizi di carattere politico o etico. La comprensione dei fenomeni è vista comunque come una condizione necessaria per ogni intervento normativo orientato a migliorare la qualità della democrazia nel nostro paese.

2.1. *Destra, sinistra e polizia*

Le strategie e gli interventi di ordine pubblico della polizia vengono influenzati, in misura maggiore o minore a seconda delle circostanze, da fattori esterni quali l'insieme di domande, pressioni, aspettative e circostanze ambientali. In primo luogo, ci sono le domande che alla polizia vengono dal potere politico e dalle amministrazioni da cui essa dipende: dal ministero degli Interni alla magistratura. Il potere politico può essere, a sua volta, condizionato – oltre che dalle posizioni dei partiti di governo e di opposizione – dalle pressioni di gruppi di interesse. Campagne di stampa possono invocare l'intervento della polizia su alcuni problemi: si vedano gli esempi del terrorismo interno negli anni Settanta, e della mafia o dell'*hooliganism* negli anni Ottanta e Novanta, del terrorismo internazionale dopo l'11 settembre. Movimenti e associazioni mobilitati su temi sui quali si richiede o si teme un intervento della polizia esprimono le loro critiche anche sulla gestione dell'ordine pubblico. Sia domande di intervento, sia proteste rispetto alle sue forme trovano spazio nei mass media, strutturando l'opinione pubblica, con oscillanti livelli di sostegno per la polizia e di fiducia in essa. Infine, ci sono circostanze ambientali connesse sia con singoli eventi di protesta sia con certi tipi di movimenti: le caratteristiche della protesta influenzano le strategie e gli interventi di ordine pubblico della polizia, così come il comportamento della polizia si riflette nelle tattiche dei movimenti di protesta, in particolare per quanto riguarda le azioni dei dimostranti «in piazza».

Per spiegare meglio le interdipendenze tra i vari fattori esterni alla polizia, che influenzano le sue strategie e gli

interventi di ordine pubblico, è utile il riferimento a concetti sviluppati dalla letteratura sui movimenti sociali. Le analisi sui movimenti collettivi suggeriscono che le reazioni a essi, e così anche il tipo di intervento della polizia, sono in genere influenzati dalle occasioni che il sistema politico offre agli sfidanti, quelle che nella ricerca sociologica sui movimenti sono state definite *opportunità politiche* [della Porta e Diani 1997, cap. 8]: più ampie queste opportunità, meno probabile una radicalizzazione dei conflitti tra stato, in primo luogo polizia, e dimostranti.

Le opportunità politiche sono determinate da alcune caratteristiche di lungo periodo, quali le istituzioni esistenti. Un insieme di ipotesi riguarda il grado di *decentramento territoriale*. Il postulato di fondo è che tanto maggiori i poteri distribuiti alla periferia (enti locali, regioni, stati in sistemi federali), tanto maggiore sarà la possibilità per i singoli movimenti di trovare un punto di accesso nel sistema decisionale. Per quanto riguarda la *separazione funzionale del potere*, le opportunità per chi protesta saranno in linea di massima tanto maggiori quanto maggiore è la divisione dei compiti tra legislativo, esecutivo e giudiziario. Più autonomo il parlamento rispetto al governo, maggiori saranno i poteri dell'opposizione e, quindi, gli effetti di un suo appoggio alla protesta. Un forte potere giudiziario può inoltre intervenire sia rispetto al legislativo sia rispetto all'esecutivo: si pensi al ruolo della corte costituzionale, ma anche alle tante decisioni della magistratura nelle controversie legali tra movimenti e istituzioni, anche sugli interventi della polizia per controllare la protesta. In generale, minori i canali istituzionali di accesso, più frequente e brutale tende a essere la repressione degli attori emergenti.

Le tradizioni sono radicate non solo nelle istituzioni e nelle leggi, ma anche nella cultura politica dei diversi paesi. La ricerca sulla formazione degli stati moderni e i processi di democratizzazione indica l'esistenza di diversi stili nazionali (o *strategie prevalenti*) rispetto agli «sfidanti». Stati con un equilibrio tra le diverse classi sociali (in particolare, tra la monarchia, l'aristocrazia e la borghesia) e piccoli paesi con una forte integrazione nei mercati internazionali hanno

sviluppato stili inclusivi, aperti anche ai nuovi sfidanti e orientati alla cooptazione delle domande emergenti; viceversa altri stati, con lunghe esperienze con regimi assolutistici e una ritardata introduzione delle regole democratiche, tendono a essere esclusivi, chiusi rispetto alle domande emergenti e caratterizzati da una più aspra repressione dei conflitti sociali [Marks 1989; Kriesi *et al.* 1995]. Come emerge da una ricerca comparata sulla repressione politica in Europa, «quei paesi che erano stati più repressivi, brutali e ostinati nell'affrontare le conseguenze della modernizzazione [...] raccolsero i frutti della loro azione producendo un'opposizione che era in eguale misura rigida, brutale e ostinata» [Goldstein 1983, 340]. Le strategie esclusive adottate nei confronti del movimento operaio hanno teso a riprodursi anche successivamente, rispetto a nuovi movimenti emergenti. Gli stili di gestione del conflitto anche se certamente tendono a riprodursi nel tempo, non sono comunque eterni: uno studio comparato della risposta istituzionale al movimento antinucleare ha dimostrato, per esempio, che stati tradizionalmente esclusivi possono adottare tattiche flessibili per evitare una *escalation*, mentre stati tradizionalmente inclusivi possono ricorrere, in alcune circostanze, a forme dure di repressione [Flam 1994, 345]. Avvenimenti storicamente rilevanti possono diventare punti di svolta: imparando dagli errori del passato, gli attori collettivi talvolta sviluppano nuove strategie [della Porta 1995, cap. 3].

Applicando questo modello al caso italiano, possiamo osservare innanzi tutto che le tradizioni dell'Italia unita sia al livello istituzionale sia al livello delle strategie prevalenti verso gli «sfidanti» sono di tipo esclusivo. Le istituzioni del regno sabaudo erano caratterizzate da un forte centralismo, un'accentuata supremazia del governo di fronte a un parlamento debole, e una forte influenza dell'esecutivo anche sul potere giudiziario. La domanda che da parte del potere politico giungeva alle forze di polizia, anch'esse tenute sotto stretto controllo, era generalmente quella di una rigida protezione dell'ordine costituito, utilizzando anche le strategie più brutali. Non può quindi sorprendere che, in confronto con altri paesi europei, i movimenti di opposizione

in Italia siano stati caratterizzati da un alto livello di spontaneismo rivoluzionario, e segnati da un circolo vizioso fra sovversivismo e passività. Questa costellazione è riflessa in tanti episodi, da un lato, di protesta violenta e, dall'altro, di repressione di brutalità anche gratuita. Il regime fascista portò a un'ulteriore accentuazione dei tratti esclusivi delle istituzioni statali. La legislazione (il codice penale, la legge di Pubblica sicurezza) varata durante il fascismo restò a lungo in vigore anche nella repubblica democratica, con conseguenze durature in termini di un riconoscimento debole dei diritti democratici. L'esperienza della «rivoluzione legale» fascista, da un lato, e della repressione durante il ventennio, dall'altro, ebbero inoltre ripercussioni psicologiche di lungo termine: fino agli anni Settanta la reazione dello stato fu percepita dagli attivisti dei movimenti come segno di fascismo, mentre le istituzioni definivano la protesta come minaccia per la democrazia.

La forte correzione introdotta dalla costituzione repubblicana nel campo delle istituzioni formali ebbe inizialmente effetti solo parziali a causa dell'ostruzionismo della maggioranza che ostacolò l'introduzione delle nuove istituzioni di controllo e di decentramento del potere come la corte costituzionale, il consiglio superiore della magistratura, le regioni e il referendum. Più volte è stato affermato che la cosiddetta «democrazia protetta» degli anni Cinquanta in realtà era una «democrazia limitata», nella quale la polizia aveva il compito, più che di proteggere l'esercizio dei diritti democratici di tutti, di limitare l'esercizio dei diritti democratici di alcuni. Queste limitazioni, giustificate proprio con un presunto pericolo per la democrazia, si riflessero in una continuità nella strategia di esclusione del movimento operaio, delle sue organizzazioni e dei suoi partiti, che si cercava di confinare nello spazio della subcultura rossa. Nonostante questi ritardi, accentuati dalle tensioni internazionali della guerra fredda, è però da sottolineare che la costituzione del 1948 aprì il cammino verso strategie inclusive, che avanzerà attraverso la successiva realizzazione delle istituzioni previste dalla costituzione. Questa evoluzione si intreccerà con quella, anch'essa lunga e tortuosa, nel

campo dei movimenti di opposizione che si staccheranno dalle tradizioni di sovversivismo politico e spontaneismo rivoluzionario e, nel caso del PCI, scopriranno un ruolo nuovo come difensori di quella costituzione repubblicana che avevano contribuito a scrivere.

Abbiamo finora guardato ad alcune caratteristiche *stabili* del sistema delle opportunità politiche che influenzano l'evoluzione delle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico: sia le istituzioni sia le strategie prevalenti per trattare gli «sfidanti» mutano molto lentamente nel tempo. Vi è tuttavia un altro insieme di variabili, che sono invece più *dinamiche*, possono cambiare nel breve periodo, e sono soggette infatti a pressioni da parte dei movimenti stessi. In primo luogo, il tipo di intervento della polizia dipende dal livello di controllo politico sul *protest policing*. Cambiamenti nelle strategie e tecniche utilizzate dalla polizia negli interventi di ordine pubblico sono stati spesso collegati a mutamenti nella compagine di governo. Molti esempi storici indicano che il *protest policing* è stato un tema di polarizzazione tra i partiti politici lungo la tradizionale frattura destra-sinistra, anche se governi di sinistra, sotto pressione da parte di campagne di *law and order*, hanno talvolta cercato di legittimarsi come capaci di governare attraverso concessioni agli *hard liners*.

Come vedremo, anche in Italia le strategie di controllo della protesta sono state influenzate dal «colore» del governo, divenendo più inclusive man mano che la sinistra trovava legittimazione istituzionale. Il cambiamento delle strategie prevalenti di fronte agli sfidanti, chiaramente indicato dalla costituzione, fu contrastato dai governi centristi e dalle loro maggioranze parlamentari fino all'inizio degli anni Sessanta. Solo l'avvento del centrosinistra – che significò l'inclusione di una parte del movimento operaio – portò a riaggiustamenti significativi, anch'essi però non privi di contraddizioni: se dal 1962 al 1968 non sono state più lamentate vittime provocate dalle forze dell'ordine tra i cittadini che esercitavano i loro diritti di manifestazione o di sciopero, anche questa maggioranza parlamentare fu comunque riluttante a, e infine incapace di riformare in modo

democratico la polizia, i cui poteri erano ancora definiti dalle leggi sulla pubblica sicurezza varate dal regime fascista. Queste contraddizioni esplosero dopo il '68. Se l'emergere di nuovi movimenti nel corso degli anni Sessanta in Italia sarà favorito dalla esperienza dei governi di centro-sinistra, che avevano creato speranze di riforme profonde [Tarrow 1989], il movimento studentesco degli anni Sessanta incontrerà però una forte repressione, con una conseguente radicalizzazione della protesta, fino alla degenerazione del terrorismo [della Porta 1990].

Le scelte dei governi nelle politiche di ordine pubblico sono sensibili alle pressioni di vari attori. Partiti politici, gruppi di interesse, ma anche organizzazioni dei movimenti sociali esprimono le loro preferenze sul *protest policing*, rivolgendosi alla loro base di riferimento, al pubblico, a quelli che prendono le decisioni politiche. I loro discorsi sono poi filtrati attraverso i media, influenzando così l'opinione pubblica. Importanti per determinare la domanda di controllo dell'ordine pubblico che dal sistema politico giunge alla polizia, mediando i fattori istituzionali, sono le condizioni di quelle che, seguendo alcuni studi recenti [della Porta e Rucht 1995], possiamo definire come un *sistema di alleanza*, composto dagli attori politici, istituzionali e no, che sostengono gli sfidanti, e un *sistema di conflitto*, formato invece da quelli che vi si oppongono. Mentre il sistema di alleanza premerà per strategie e interventi della polizia più rispettosi dei diritti degli «sfidanti», il sistema di conflitto tenderà a chiedere una più rigida difesa dell'«ordine costituito». Gli esiti di queste tensioni verranno definiti dalla specifica *configurazione del potere*, cioè dalla distribuzione del potere fra gli attori rilevanti, che operano sia nel sistema dei partiti sia in quello delle organizzazioni di interessi [Kriesi 1989].

Anche in Italia, il dibattito pubblico sugli interventi della polizia in occasione di azioni di protesta ha teso a seguire uno schema fisso, con a sinistra una «coalizione per i diritti civili» che criticava la repressione, e a destra una «coalizione per la legge e l'ordine» che chiedeva maggiore fermezza contro i manifestanti [della Porta 1999]. Se all'ini-

zio vi fu una polarizzazione fra coloro che sostenevano un modello puramente rappresentativo di democrazia e coloro che, invece, si mobilitavano per un modello più partecipativo, con forti contrasti sulle forme di protesta da considerare legittime e sui mezzi appropriati per controllare le manifestazioni politiche, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, si è ampliato il repertorio di azioni collettive considerato come espressione di un diritto democratico dei cittadini. Il susseguirsi di ondate di protesta ha portato a una graduale legittimazione di nuove forme di partecipazione politica e di nuovi attori collettivi, anche se l'inclusione del movimento operaio è rimasta a lungo «imperfetta». Comunque, nel corso del tempo altre forme d'azione più dirompenti sono state sempre meno legittimate come strumenti di protesta, essendo considerate semmai come espressione di patologie sociali, con il rischio di dare risposte non politiche a chi, seppure in modo anomalo, chiede invece proprio riconoscimento politico [Reiner 1998].

I media entrano in questo quadro sia come arena di dibattito sia come attori influenti sulle strategie di controllo della protesta. L'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa alle mobilitazioni sociali e una loro crescente autonomia dalle istituzioni politiche permettono l'espressione di critiche ai comportamenti della polizia ritenuti come troppo brutali, anche se, dall'altra parte, i media sono talvolta divenuti strumenti per invocare interventi più duri da parte delle forze dell'ordine. La stessa logica di produzione delle notizie, per esempio privilegiando fonti ufficiali o orientandosi sugli aspetti più drammatici di un'azione, tende inoltre a esaltare gli aspetti più violenti di una protesta e nasconderne invece i contenuti politici, facilitando quindi una polarizzazione dell'opinione pubblica [Murdock 1984; Waddington 1993].

Infine, un'ulteriore variabile che influenza il *protest policing* sono le interazioni tra la polizia e i manifestanti, rispetto alle quali è stata sottolineata la forte tendenza adattiva: azioni e reazioni tendono cioè ad adeguarsi le une alle altre, in un processo di reciproco apprendimento [McAdam 1983]. Spesso la polizia giustifica l'uso di misure

coercitive con la necessità di contenere la violenza iniziata dagli stessi manifestanti. In Italia questa giustificazione è stata spesso pretestuosa, o anche usata in modo strumentale per coprire lacune professionali e scelte tattiche sbagliate. In generale comunque, anche per effetto di strategie esclusive, il livello di violenza presente in Italia è stato in molti momenti particolarmente alto, nel confronto almeno con altre democrazie occidentali [della Porta 1990]. Il ricorso a misure coercitive segna sempre un fallimento per una polizia democratica indicando che essa non è riuscita ad assicurare l'esercizio di un diritto fondamentale a quei cittadini che lo stavano esercitando in modo pacifico. Se l'intervento è percepito come sproporzionato o brutale, o se addirittura provoca vittime, la polizia – come spesso è avvenuto nella storia dell'ordine pubblico in Italia – si vedrà confrontata con una forte delegittimazione, che andrà ben oltre quei gruppi politici direttamente o indirettamente colpiti. Se a partire dagli anni Settanta la polizia è riuscita a ritrovare una legittimazione ampia, la selettività dell'intervento ha mantenuto bassi i livelli di fiducia in alcune aree politiche.

2.2. *Competenze e organizzazione delle forze di polizia*

La domanda di polizia e le decisioni dei governi interagiscono con alcuni fattori interni alle forze di polizia. Da questo punto di vista, guarderemo in particolare a tre variabili, in stretto collegamento tra di loro: il quadro giuridico, l'organizzazione delle forze dell'ordine e le implicazioni della cosiddetta «cultura professionale» della polizia.

I poteri d'intervento della polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico sono stabiliti da norme giuridiche. Di fondamentale importanza sono non solo la legislazione ordinaria e costituzionale, ma anche nozioni e concetti giuridici tramandati dall'Ottocento. Varia, innanzitutto, il concetto di ordine pubblico, a seconda che lo si consideri come ordine ideale o materiale. Secondo la tradizione giuridica italiana, l'ordine pubblico che la polizia era chiamata a difendere è da intendere come «il regolare andamento e il

buon assetto del vivere civile» [Virga 1954, 53]. Questa definizione, che lasciava amplissimi spazi di discrezionalità alla polizia, era di una vaghezza tale da poter essere utilizzata senza sostanziali cambiamenti dall'Italia liberale, dal regime fascista e dalla repubblica democratica. È da sottolineare, inoltre, che quello di «ordine pubblico» non era un concetto puramente teorico, ma al contrario d'immediata applicabilità pratica. Proprio l'implementazione concreta rivela, infatti, l'inesattezza del credo diffuso, fin dal liberalismo dei tempi della monarchia costituzionale, di una sua apoliticità, indicando invece le difficoltà del tentativo, a lungo incompiuto, di conciliare il concetto giuridico, tracciato dallo stato di diritto liberale, con i valori democratici [Denninger 1978, 103]. Per la dottrina giuridica e la giurisprudenza dei primi decenni della repubblica italiana, infatti, il generico riferimento al compito della polizia di proteggere un «ordine pubblico» così vagamente definito era sufficiente a giustificare una larghissima gamma di interventi orientati a restringere i diritti dell'opposizione. La giurisprudenza consolidata della corte di cassazione vedeva tutte le manifestazioni della libertà di espressione e riunione garantite dalla costituzione come sottoposte al limite dell'ordine pubblico, inteso quale esigenza fondamentale della coesione sociale e della vita stessa dello stato[2].

A parte un richiamo al concetto di «ordine pubblico» dominante, gli interventi della polizia anche dell'Italia repubblicana e democratica potevano fare riferimento a una specifica e dettagliata legislazione costruita durante il ventennio per la protezione del regime fascista e sopravvissuta quasi intatta alla liberazione. Non solo ai «delitti contro l'ordine pubblico» è intitolata un'intera sezione del codice penale Rocco, ma inoltre un vero arsenale di crimini contro l'ordine pubblico, anche se diversamente denominati, è contenuto nel titolo riservato ai delitti contro la perso-

[2] Con questa argomentazione, il 19 aprile 1952, la corte di cassazione rigettò il ricorso contro il divieto da parte dell'autorità di pubblica sicurezza della raccolta di firme per la petizione per la pace, organizzata dalle sinistre [Albano 1971, 3].

nalità dello stato [Corso 1979, 138]. Se la legge di polizia crispina del 1889 era tesa a ridurre i riferimenti generici all'ordine pubblico, il termine irruppe massicciamente nel Testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza (TULPS) del 1931 [*ibidem*, 134 ss.]. La nozione dell'ordine pubblico sulla quale si basava la legislazione fascista andava ben oltre l'ordine pubblico «materiale», generalmente inteso come «garanzia della sanità, dell'incolumità pubblica e del pacifico svolgimento delle attività sociali», estendendosi fino a comprendere l'ordine pubblico «ideale», «quale strumento cioè di omogeneizzazione del pluralismo sociale alla luce di determinati valori» [Mazzamuto 1998, 451]. Nei casi in cui l'armamentario messo a disposizione non fosse bastato alla difesa dell'ordine pubblico, il TULPS concedeva alla polizia il potere di operare «anche in deroga alle leggi vigenti» (art. 216), cioè di agire *contra legem*, oltre che *praeter legem*.

La costituzione repubblicana del 1948 portò chiare limitazioni ai poteri di polizia. Dalla sua logica analitica si desume inoltre una nozione di ordine pubblico materiale, piuttosto che ideale [Corso 1979, 125 ss., 140 s.]. Queste indicazioni hanno stentato però a trovare espressione concreta nella legislazione vigente. Tutti i tentativi di arrivare a quella riforma profonda e complessiva della legge di polizia fascista, a parole riconosciuta necessaria, urgente e indilazionabile, furono bloccati o insabbiati (per esempio nel 1948, 1953, 1958, 1967). Il TULPS del 1931, con le tante modifiche man mano introdotte, che lo hanno reso in effetti ormai poco riconoscibile, è tuttavia ancora oggi la legge di polizia dell'Italia. La garanzia del sindacato di costituzionalità della legge, introdotta dalla costituzione, è riuscita solo parzialmente a bilanciare gli effetti delle lacune legislative. La corte costituzionale, che poté iniziare la sua attività solo nel 1956 e si dovette affermare contro resistenze da parte sia dell'esecutivo sia della corte di cassazione, ha giocato un ruolo importante nel costringere un potere politico riluttante ad adattare la legislazione vigente alla lettera e allo spirito della costituzione. La giurisprudenza costituzionale non è però senza contraddizioni: la corte ha accettato l'ordine pubblico, non concettualizzato peraltro in termini di

ordine pubblico coerentemente «materiale», come limite immanente di tutte le libertà costituzionali [Mazzamuto 1998, 456 ss.]. Ricade, però, come vedremo, soprattutto sul centrosinistra la responsabilità di non aver concluso nel 1967 la riforma del TULPS, con ripercussioni fino ai giorni nostri: studi recenti hanno ancora sottolineato i pericoli del permanere di norme fasciste, anche se «interpretate» dalla corte costituzionale [*ibidem*, 463].

Come lacuna della costituzione italiana, alcuni studiosi hanno indicato lo scarso interesse mostrato per l'organizzazione amministrativa dello stato in generale, e delle forze di polizia in particolare[3]. L'unico accenno a questo problema si trova infatti nell'art. 109, che mette la polizia giudiziaria alla diretta disposizione dell'autorità giudiziaria. È discutibile se la questione organizzativa fosse interamente materia costituzionale: alcuni problemi – come la situazione di pluralità di corpi di polizia (con carente coordinamento) esistente in Italia, paese delle cinque polizie [Bellavita 1962] – hanno infatti a che fare più con l'efficienza che con la democraticità della polizia, anche se hanno avuto senz'altro ripercussioni sugli interventi di ordine pubblico. Certi aspetti della struttura organizzativa delle forze di polizia, soprattutto il suo grado di centralizzazione, militarizzazione e responsabilizzazione democratica, sono però centrali per la qualità della democrazia. Se, come si è detto, uno stato decentrato offre più canali di accesso ai suoi cittadini, parallelamente anche una polizia decentralizzata tenderà a essere più vicina alle domande dei cittadini. Un alto grado di militarizzazione della polizia può, attraverso il tipo di armamento e addestramento, predeterminare certi tipi di intervento e precluderne altri, oltre a creare un clima di separatezza e diffidenza nelle relazioni tra polizia e cittadini. Soprattutto importante è la misura in cui la polizia, sia

[3] Cfr. il commento di Augusto Barbera [1975, 53 s.] sull'art. 2 nel *Commentario della Costituzione*. Questa critica non è comunque condivisa da Paolo Barile [1977, 45 ss.], che ha definito la materia dell'organizzazione della pubblica sicurezza come «evidentemente estranea alla "tutela del cittadino", intesa come disciplina dei limiti ai "diritti di libertà"» [Barile 1967, 11].

come istituzione sia come singolo agente, è responsabile per le sue decisioni e azioni, attraverso in particolare la riconoscibilità del singolo poliziotto (con numeri d'identificazione o targhette visibili), la possibilità di una revisione indipendente delle decisioni di polizia, la presenza di procedure che facilitino la presentazione di reclami formali da parte dei cittadini.

Sotto il profilo organizzativo, il tradizionale modello delle forze di polizia italiane appare lontano dall'ideale democratico. Sia la polizia di stato sia i carabinieri sono stati corpi fortemente militarizzati e una centralizzazione particolarmente accentuata si è tradotta in una stretta dipendenza politica dal governo. Queste caratteristiche organizzative non possono essere ricondotte a specifiche situazioni «oggettive», argomento spesso utilizzato nel caso italiano, con riferimento alle particolari tensioni sociali e politiche. In Inghilterra, per esempio, l'organizzazione decentrata e demilitarizzata, combinata con una strategia legalistica, di basso profilo e di minima utilizzazione della forza, fu sviluppata non già grazie a un clima tranquillo e pacifico, ma viceversa a causa delle aspre proteste politiche e delle acute divisioni sociali dell'inizio dell'Ottocento [Reiner 1998]. Molti indicatori segnalano, inoltre, un basso livello di *accountability* della polizia italiana: i singoli poliziotti non sono riconoscibili attraverso numeri o targhette di identificazione; le procedure per la presentazione di reclami formali da parte dei cittadini sono tortuose; le possibilità di una revisione indipendente dell'operato della polizia sono state limitate, anche negli anni della repubblica, da una maggioranza parlamentare restia a concedere le commissioni di indagine e di inchiesta richieste dall'opposizione, oltre che da un ordinamento giuridico che sottraeva decisioni fondamentali al controllo da parte dei giudici – i provvedimenti presi dall'autorità di Pubblica sicurezza (Ps) per ragioni di ordine pubblico non erano, infatti, sindacabili dalla magistratura, e rispetto a essi era concesso solo il ricorso gerarchico.

Se il giudizio della ricerca sulla polizia sugli effetti di centralizzazione e militarizzazione in diversi paesi non è unanime – non sempre un controllo decentrato sulla polizia

porta a interventi più *soft*, e anche una organizzazione non militare può avere bassa responsabilizzazione – il fallimento nel modificare le strutture militarizzate e centralizzate di una forza di polizia proveniente da un'esperienza autoritaria o totalitaria può risultare in una serie di continuità, superabili solo attraverso un completo turnover generazionale. È stato questo il caso dell'Italia, dove tra l'altro la ricerca scientifica così come il dibattito politico hanno spesso sottolineato i problemi che derivano dalla sopravvivenza di un corpo di polizia, come i carabinieri, militare e dotato di competenze parallele a quelle della polizia di stato. La convivenza tra polizia di stato e carabinieri è resa, infatti, difficile non solo da una imprecisa divisione delle competenze e da carenze mai risolte nel coordinamento, ma anche dai problemi oggettivi in termini di qualità della democrazia collegati alla presenza di un corpo militare con funzione di ordine pubblico e polizia giudiziaria.

Per quanto concerne le caratteristiche organizzative della polizia italiana è da sottolineare la quasi completa assenza di interventi riformatori organici da parte del potere politico. Anche la riforma della polizia di stato all'inizio degli anni Ottanta sarà spinta, come vedremo, più dalle rivendicazioni degli agenti di polizia che dalle elaborazioni programmatiche di governo e parlamento. Questa assenza di un input politico avrà conseguenze negative anche sulla professione dell'agente di polizia, strettamente collegata con le caratteristiche organizzative dei corpi di polizia. Per lo sviluppo di una professione autonoma di poliziotto sono state individuate come fondamentali le categorie della burocratizzazione e dell'ancoraggio alla legge (*Verrechtlichung*) [Lüdtke 1992, 17; Jessen 1995, 31 ss.]. Per la burocratizzazione sono state sottolineate soprattutto le competenze attribuite alla stessa autorità di Pubblica sicurezza di definire almeno in parte le regole delle quali essa controlla poi l'osservanza. La *Verrechtlichung* dell'organizzazione e delle procedure della polizia è stato un elemento di primaria importanza anche in Italia, trovando espressione concreta, tra l'altro, nel requisito della laurea in legge per gli aspiranti funzionari di Ps [Pasanisi 1968]. Generalmente collegata

con un'evoluzione liberale anche nell'interpretazione del termine di ordine pubblico, la direzione di questo processo fu però invertita dal regime fascista che, diversamente dalla Germania nazista, usò proprio la legalizzazione come base del suo potere repressivo.

Se la professionalizzazione della polizia è stata spesso collegata con la civilizzazione della professione, per esempio nel reclutamento e nell'addestramento del personale, più caratteristica per le polizie sul continente europeo è però la coesistenza di elementi più o meno forti di militarizzazione con lo sviluppo di una professione autonoma di poliziotto [Jessen 1991, 186 ss.]. Pertinente per il caso italiano del secondo dopoguerra sembra soprattutto l'esempio della Repubblica di Weimar, per la quale è stata constatata, accanto a un processo di professionalizzazione della polizia – nell'autoimmagine, nella rappresentazione pubblica, nella tecnicizzazione dell'equipaggiamento, nell'attività della polizia giudiziaria – una sua re-militarizzazione nell'organizzazione e nella formazione del personale[4]. Anche l'Italia degli anni Quaranta e Cinquanta cercò di realizzare la modernizzazione e professionalizzazione delle proprie forze dell'ordine restando all'interno del modello di una polizia militarizzata, anzi vedendo proprio la militarizzazione come elemento integrante del processo di modernizzazione.

Gli effetti della militarizzazione non sono limitati alle implicazioni di un certo armamento e addestramento, che tendono a escludere alcuni tipi di intervento di ordine pubblico e facilitarne altri, ma si estendono al rafforzamento di certi tratti problematici della cultura professionale della polizia. Nell'analisi del comportamento della polizia, la ricerca sociologica ha infatti sviluppato il concetto della *police culture*. Cercando di spiegare i diversi stili di intervento, la ricerca sulla polizia – basata soprattutto su un approccio

[4] Cfr. Bessel [1992]. Più correttamente si dovrebbe parlare dell'esempio del *Land* della Prussia: il governo centrale della Repubblica di Weimar non aveva competenza sulla polizia. Da sottolineare, inoltre, la presenza di forti organizzazioni sindacali all'interno delle forze di polizia.

etnografico all'analisi di divisioni di polizia urbana al lavoro – ha sottolineato certe caratteristiche della cultura professionale e soprattutto della cultura operativa diffusa tra gli agenti. In un suo contributo classico, Skolnick [1966, 231] suggeriva che il poliziotto interpreta il suo ruolo come artigiano più che come attore legale, operaio specializzato più che impiegato pubblico obbligato a sottostare alla legge. Alcune caratteristiche individuate come tipiche della cultura professionale della polizia (per es. il maschilismo o la fascinazione per l'azione) sono elementi che spingono verso atteggiamenti repressivi. Nella letteratura americana è stato osservato che l'esperienza lavorativa dei poliziotti tende ad accentuare qualsiasi tratto autoritario che il singolo agente si porti dietro dal suo background sociale [Lipset 1971, 29]. In generale, la professione del poliziotto richiede di essere sospettoso verso la gente, di preferire un comportamento convenzionale, di apprezzare la durezza. I poliziotti sono inclini a vedersi circondati da un mondo ostile, una tendenza che, soprattutto se sommata agli effetti di una organizzazione militarizzata (per esempio l'essere confinati in una caserma), può portare all'isolamento dalla società e, in reazione a questo, a forte spirito di corpo, oltre che a sentimenti aggressivi verso coloro che sono percepiti come «diversi» o, comunque, critici della polizia stessa. Inoltre, elemento caratterizzante della cultura di polizia è l'idea che la legge, che in linea di principio guida l'azione di polizia, sia però in pratica un ostacolo a essa [per es. Monjardet 1996, 27]. Ne deriva, spesso, l'impressione di dovere aggirare le regole per potere svolgere efficacemente il proprio ruolo e, però, anche di essere per queste violazioni sempre soggetti a potenziali rischi di interventi censori da parte sia dei superiori gerarchici, sia di attori esterni (come la stampa o i politici). Questi aspetti della cultura professionale della polizia – seppure con notevoli differenze interne [*ibidem*, 156 ss.] – hanno ripercussioni importanti sul *protest policing* soprattutto perché la maggior parte degli interventi della polizia continua a essere provocata più da momenti situazionali, da pregiudizi e da stereotipi, che da una trasposizione burocratica di regole ben definite [Jessen 1995, 32 s.]. La neces-

sità di decidere sul posto se e come intervenire porta infatti i poliziotti a sviluppare stereotipi su persone e situazioni percepite come problematiche o pericolose. Questi stereotipi diventano una guida per gli interventi anche nel campo dell'ordine pubblico.

Le continuità a lungo termine nel comportamento di poliziotti e nella pratica degli interventi che risultano dalle caratteristiche della cultura professionale della polizia sono state spesso sottolineate [Lüdtke 1992, 20]. La ricerca più recente, però, tende a guardare con crescente scetticismo alla nozione di una cultura professionale immutabile. Sviluppi come la smilitarizzazione e la professionalizzazione della polizia possono riflettersi in una più alta estrazione sociale, e anche in una maggiore integrazione nella società, con una maggiore sensibilità alle critiche dall'esterno del corpo, e quindi anche un potenziale effetto di *de-escalation* se l'opinione pubblica è insofferente rispetto a forme più dure di repressione. Anche se i poliziotti si vedono ancora soprattutto come «artigiani», una crescente importanza della formazione e cambiamenti nel suo contenuto hanno mutato alcuni aspetti della cultura occupazionale della polizia.

Infine, certe tecniche della polizia possono portare a una *escalation* durante l'interazione con chi protesta. La dispersione di una folla è un compito delicato e lo strumento principale di un intervento coercitivo della polizia – la carica con il manganello – scatena un cocktail di condizioni psicologiche che riduce l'autocontrollo. Essa richiede agli agenti di comportarsi in modo aggressivo in condizioni di relativa anonimità: si indossano indumenti protettivi; un casco copre, almeno parzialmente, il viso; soprattutto, si agisce non come individui, ma come parte di un gruppo. L'obiettivo dell'azione non saranno altri individui, ma un collettivo ugualmente anonimo – la folla, «loro» – che magari insulta e fisicamente attacca «noi», la polizia. Se il risentimento e la frustrazione degli agenti saranno stati stimolati da azioni dei dimostranti percepite come aggressive, le cariche consentiranno una ritorsione in condizioni che minimizzano la responsabilità individuale [Waddington 1991, 177-178].

Come vedremo nella nostra analisi dell'evoluzione del controllo della protesta in Italia, le esperienze del passato tendono a riemergere nei momenti di maggiore tensione, con una cultura professionale se non immutabile nel tempo, certamente caratterizzata da una forte resistenza al cambiamento.

2.3. *Il sapere della polizia*

Per spiegare appieno le scelte strategiche e tattiche della polizia nel controllo dell'ordine pubblico abbiamo ricostruito il *sapere della polizia*, definito come la percezione che essa ha del suo ruolo e della realtà esterna [della Porta e Reiter 1998b]. Le caratteristiche organizzative, la cultura professionale, le posizioni dei governi, le pressioni dell'opinione pubblica e le interazioni con i manifestanti possono influenzare le scelte della polizia solo in quanto il loro input è assorbito e trasformato in un sapere specifico, attivato nel pianificare e mettere in atto gli interventi di ordine pubblico. Il sapere della polizia è particolarmente centrale dati i già menzionati alti livelli di discrezionalità che accompagnano sia l'agire del corpo di polizia sia quello dei singoli agenti. In un apparente rovesciamento del meccanismo tipico delle burocrazie, che vede lo spazio discrezionale aumentare all'apice della gerarchia, l'agente «sul campo» mantiene un potere molto esteso di definizione della situazione che poi funziona, prima ancora delle regole di condotta, come guida all'azione [Jessen 1995, 32 s.]. In questo senso, la percezione che la polizia ha del suo ruolo e della realtà esterna è da considerare l'equivalente del sapere specializzato di altri organi della pubblica amministrazione[5]. Non subordinato a regole contenute in manuali scritti, esso va al di là delle «scorciatoie» o «trucchi del mestiere», estenden-

[5] Max Weber [1974, 735] definisce «sapere specializzato» il sapere acquisito attraverso una educazione specifica, e «sapere di servizio» il sapere concreto necessario per controllare l'amministrazione, a disposizione solo dei funzionari.

dosi invece ai problemi di fondo del controllo della protesta. Il sapere della polizia costruisce, infatti, un corpo elaborato di conoscenze che serve a interpretare la realtà esterna, rispetto alla quale si è chiamati a intervenire.

Il sapere della polizia opera come un filtro per tutti i fattori, esterni e interni, che abbiamo discusso. L'impatto del sapere della polizia sullo stile di *protest policing* può essere illustrato attraverso alcuni esempi sugli stereotipi che la polizia sviluppa sui contestatori. Nella definizione delle caratteristiche dei gruppi che rappresentano potenziali pericoli per l'ordine pubblico sono stati individuati temi ricorrenti, quali «l'idea di giovani, o di outsider, come migranti, membri di minoranze etniche, o agenti provocatori, di coloro i cui stili di vita deviano dalla norma, e dei gruppi socioeconomici svantaggiati, come elementi particolarmente coinvolti in disordini pubblici o che pongono particolari rischi in questo senso» [Lacey, Wells e Meure 1990, 71]. Più specifici ai disordini politici sono gli stereotipi della «mela marcia», dell'agitatore comunista, o della cospirazione [McClintock *et al.* 1974, 127-130]. Gli stereotipi tradizionali tenderebbero poi a essere adattati alle situazioni emergenti: la ricerca indica, infatti, che le immagini che la polizia ha dei manifestanti sono abbastanza complesse. La polizia distingue infatti, in genere, tra manifestanti «buoni» e «cattivi» a partire dalla sua concezione di una protesta legittima e anche delle aspettative sul comportamento dei manifestanti [Willems *et al.* 1988, 153; Waddington 1994, 112-123].

Bisogna aggiungere che l'interazione tra manifestanti e polizia non è però una dinamica limitata a singoli eventi, e la polizia sembra, infatti, dotata di una memoria da elefante: le precedenti interazioni con manifestanti sono un elemento rilevante nel formarsi del *protest policing* di oggi. L'impressione di essere stata «battuta» avrà conseguenze all'interno della polizia che vanno oltre reazioni immediate come la promessa di vendicarsi, estendendosi a cambiamenti tattici e strutturali. Per la polizia, la storia delle sue relazioni con specifici gruppi di protesta costituisce un elemento importante per la scelta della tattica da applicare.

Per questa ragione, sottolineeremo per il caso italiano l'impatto del circolo virtuoso di manifestazioni sempre meno violente che dagli anni Ottanta in poi è seguito alla lunga tradizione di scontri tra polizia e dimostranti, ma anche la sopravvivenza, ai margini, di modelli di *protest policing* più coercitivi che negoziali.

In modo simile, il sapere della polizia interviene su tutti i fattori interni e esterni che influenzano le strategie e le tattiche per il mantenimento dell'ordine pubblico. Ripetutamente è stato osservato come la polizia sia non solo conscia della presenza dei mass media alle manifestazioni, ma anche consapevole dei meccanismi della copertura mediatica. In generale, la presenza dei giornalisti è stata infatti considerata come un fattore di autocontrollo nell'uso della forza [per es. Marks 1998]. Comunque, è stato anche rilevato che la polizia tende a influenzare l'immagine che i media danno della protesta [Fillieule 1997]. Il potere politico non deve necessariamente dare un ordine preciso per certi interventi, dei quali la polizia percepisce la «necessità», così come essa sente la eventuale debolezza di un governo, con effetti di sbandamento (come, per esempio, nella fase di transizione dal fascismo alla repubblica). Alcune decisioni della magistratura così come alcuni scandali pubblici possono avere una influenza duratura nella selezione di comportamenti e atteggiamenti. Come vedremo comunque, così come non esiste «la» polizia, non esiste neanche «il» sapere della polizia: il sapere della polizia è mutevole e possibilmente contraddittorio, con differenze tra i diversi livelli della gerarchia interna e tra i diversi rami della polizia. Inoltre, la polizia stessa non sembra riflettere criticamente sulla sua costruzione della realtà esterna come sapere, interpretandola come «esperienza» e «imparando facendo».

Nonostante questi limiti e possibili contraddizioni, ipotizziamo che le trasformazioni nelle pratiche operative della polizia siano collegate a mutamenti in quello che abbiamo chiamato sapere della polizia, nel campo specifico del mantenimento dell'ordine pubblico. Ciò è tanto più vero in un paese come l'Italia, dove i cambiamenti delle politiche di ordine pubblico sono rimasti in larga misura su

un livello informale. Come vedremo, in Italia, il sapere di polizia ha teso a lungo a considerare come illegittime e tendenzialmente pericolose sia le manifestazioni dell'opposizione politica sia le azioni sindacali. Esso si è però trasformato nel tempo, attraverso processi di polarizzazione seguiti da processi di imitazione, nel corso del ciclo di protesta tra la fine degli anni Sessanta e la metà del decennio successivo. L'alleanza con il sindacato durante la mobilitazione per una riforma democratica della polizia ha consistentemente ridotto la diffidenza verso la protesta dei lavoratori, portando a una maggiore tolleranza rispetto ad alcune forme di azione collettiva. Ciò ha favorito lo sviluppo di strategie differenziate, di negoziazione con i «dimostranti buoni», ma con un maggiore uso di tecniche coercitive nel caso dei dimostranti considerati come «cattivi». La concezione di una «polizia del sovrano», sensibile alle esigenze politiche del governo, si è inoltre mantenuta nel tempo, pur essendo emersa una concezione di «polizia dei cittadini», ancorata alla difesa dei diritti garantiti dalla costituzione.

3. *Le fonti della ricerca e la struttura del volume*

Nella maggior parte delle democrazie occidentali ampi programmi di ricerca hanno prodotto un serio bagaglio di conoscenze sulle forze di polizia. Nei paesi anglosassoni, una lunga tradizione di studi sul tema si è tradotta in una grande mole di indagini empiriche, spesso basate sulla osservazione partecipante o su interviste a campione[6]. Sul continente europeo, vi è una più recente ma adesso abbastanza consistente serie di analisi scientifiche[7]. In Italia,

[6] Sull'Inghilterra, si veda, per esempio, il rapporto in quattro volumi, della ricerca su «Police and People in London», curata dal Policy Studies Institute, comprendente l'osservazione partecipante in un commissariato, un sondaggio sugli agenti di polizia, uno studio organizzativo, e un altro sondaggio sulle opinioni dei cittadini sulla polizia [Smith *et al.* 1983].

[7] Per la Germania, si vedano le ricerche del gruppo CILIP [Busch *et al.* 1988; Werkentin 1984], presentate tra l'altro nella rivista «Bürgerrechte

invece, il campo è largamente inesplorato, a parte un paio di saggi di taglio storico [per es. Canosa 1976], giuridico [Corso 1979] o sociologico[8] [Palidda 2000]. Da un lato, vi è stata spesso la convinzione che la polizia agisse come *longa manus* del governo, e fosse quindi di per sé poco interessante come oggetto di studio; dall'altro, la ricerca è stata ostacolata da una lunga tradizione di segretezza nel campo delle attività di polizia, percepibile ancora oggi nella lunga trafila di autorizzazioni necessarie, per esempio, per l'accesso a certi fondi archivistici o per le interviste con agenti e funzionari di polizia. Se, pur con queste difficoltà, la ricerca sulla polizia ha potuto procedere, non così è stato per quella sul corpo dei carabinieri, ancora pervaso da una cultura fortemente chiusa all'esterno[9].

Le fonti utilizzate nella nostra ricerca sul caso italiano tra il 1945 e il 2001 includono materiale d'archivio, interviste a personale di polizia ed esperti, riviste di polizia, rassegne stampa, atti parlamentari, osservazione partecipante. Per tutto il periodo analizzato si è condotta un'analisi sistematica degli atti parlamentari in tema di ordine pubblico oltre che una ricerca sulla stampa quotidiana, in relazione a episodi particolarmente significativi. Inoltre, sono stati passati in rassegna sia le principali riviste della (o sulla) polizia, sia i siti Internet delle forze di polizia e dei loro sindacati. Per quanto riguarda la polizia durante il periodo del dopoguerra, le fonti sono costituite principalmente dagli archivi

und Polizei», edita dall'Institut für Bürgerrechte und Öffentliche Sicherheit. In Francia, vi è un programma di ricerche curato dall'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (alcuni risultati sono presentati in Monet [1985], oltre che nella rivista «Les Cahiers de la Sécurité Intérieure»; cfr. anche Monjardet [1996]).

[8] Altre pubblicazioni pertinenti, in parte libellistiche o giornalistiche, seppure in molti casi informative, includono: Bellavita [1962]; Cerquetti [1975]; D'Orsi [1972]; Isman [1977]; Lehner [1978]; Paloscia [1989].

[9] In riferimento al materiale archivistico dell'Arma dei carabinieri è stato sottolineato che «l'assoluta impenetrabilità dell'archivio storico dei carabinieri (inspiegabile sulla base della legislazione archivistica italiana, comprensibile alla luce della spiccata autonomia dell'Arma e delle esigenze d'immagine accreditate tramite autorappresentazione) ha sinora impedito agli studiosi l'accesso alle fonti e l'approntamento di un lavoro organico sulla storia della "fedelissima"» [Franzinelli 1999, 5, n. 8].

delle forze alleate custoditi a Washington, da materiale conservato nell'archivio centrale di Roma e dagli atti della questura depositati presso l'archivio di stato di Firenze. Per l'evoluzione più recente, abbiamo utilizzato una trentina di interviste in profondità, con questionario semistrutturato, condotte con dirigenti della polizia in due città: Firenze e Milano. Attraverso le interviste si è cercato di rilevare in particolare le immagini diffuse sugli attori che creano potenziale disturbo all'ordine pubblico e sulle strategie disponibili per ristabilire l'ordine[10]. Accanto alle interviste ad agenti e funzionari della polizia, sono state anche condotte esperienze di osservazione ravvicinata di interventi della polizia in situazioni di ordine pubblico, analisi di contenuto di rassegne stampa, e alcuni colloqui con gli attori «protagonisti» dell'ordine pubblico. Sebbene la maggior parte delle fonti disponibili riguardino la polizia di stato, laddove possibile si è cercato di includere riferimenti anche alle altre forze di polizia.

Nel corso di questo volume cercheremo di ricostruire, per ciascuno dei periodi individuati, sia le peculiarità nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico sia i fattori interni alla polizia e a essa esterni che abbiamo presentato come influenti sulle scelte della polizia. Inizieremo ciascun capitolo con la presentazione di uno o più casi di controllo dell'ordine pubblico che appaiono emblematici per la fase analizzata. Guarderemo, quindi, alle influenze esterne, da parte sia del potere politico sia della società civile (incluse le principali «sfide» all'ordine pubblico) nonché alle caratteristiche della struttura organizzativa e del sapere della polizia. Nei diversi capitoli, tuttavia, alle diverse variabili verrà prestata diversa attenzione, a seconda della loro rilevanza per la comprensione del periodo in esame. Nel prossimo capitolo, partiremo dalle conseguenze del disorientamento e della delegittimazione delle forze dell'ordine dopo

[10] Nel caso fiorentino sono stati intervistati sette dirigenti della questura; nel caso milanese, cinque funzionari della questura e dieci del reparto mobile, oltre che il responsabile del centro di studi e ricerche sulla polizia del SIULP (sindacato di polizia). Le interviste a Firenze sono state condotte da Donatella della Porta; quelle a Milano da Rocco De Biasi.

il crollo del regime fascista, e dal dibattito sulle potenziali riforme, osservando la ricostruzione della polizia secondo il modello della «polizia del sovrano». L'attenzione si concentrerà quindi sulle tappe della riaffermazione delle strategie più tradizionali. Il capitolo III sarà dedicato alle strategie dell'ordine pubblico durante gli anni della guerra fredda e alle caratteristiche della polizia come corpo militare a disposizione del governo per la repressione di una temuta insurrezione comunista. Sarà in questo modo descritto il modello «scelbiano» di polizia e, di conseguenza, di ordine pubblico. Vedremo successivamente che i tentativi di riforma degli anni del centrosinistra – tema su cui si concentra il capitolo IV – troveranno realizzazione soltanto al livello di una modernizzazione tecnocratica. In mancanza di una riforma della polizia, il ciclo di protesta della fine degli anni Sessanta (analizzato nelle sue interazioni con le strategie di ordine pubblico nel cap. V), porterà a una nuova polarizzazione. Bisognerà attendere gli anni Ottanta perché le spinte per una riforma democratica della polizia (provenienti dall'interno stesso del corpo) si riflettano sia in un nuovo assetto organizzativo del corpo, sia in una trasformazione delle strategie di ordine pubblico, con una crescente tolleranza delle forme pacifiche di protesta, pur all'interno di un approccio selettivo, caratterizzato dalla sopravvivenza di modelli repressivi nel controllo di alcuni gruppi (cap. VI). I limiti della riforma diverranno comunque evidenti, in particolare nella nuova fase di mobilitazione politica che caratterizza l'inizio del nuovo millennio (cap. VII).

In questo contesto saranno anche discussi quegli sviluppi capaci di arrestare o invertire il trend verso uno stile «morbido» e tollerante di *protest policing* [della Porta e Reiter 1998b, 29 ss.]: cambiamenti nei fattori esterni – come la richiesta, aperta o velata, di interventi «decisi» da parte del potere politico o dell'opinione pubblica, ma anche la nascita di nuovi movimenti, che sfuggono alle categorie consolidate o che vengono percepiti, a ragione o no, come «pericolosi» – possono portare la polizia a fare ricorso a uno stile repressivo di *protest policing*. Infatti, la gamma di opzioni teoricamente aperte alla polizia per gli interventi di

ordine pubblico è rimasta in fondo invariata. Lo stile dominante di *protest policing* in Europa e anche in Italia, inoltre, è sempre stato selettivo, cioè diversi stili sono stati usati per diversi attori, e in questo modo sono sopravvissuti gli stili più *hard* e repressivi e gli stereotipi collegati a essi (dei facinorosi, dei turbatori professionisti dell'ordine pubblico, dei cospiratori ecc.). Se negli ultimi decenni questi stereotipi e questi stili sono stati applicati sempre più raramente e a minoranze sempre più piccole, la continuità nella concezione del ruolo della polizia rispetto al potere politico, la gamma di opzioni a essa aperte, e i meccanismi con i quali essa individua e definisce «nemici pericolosi» costituiscono però fattori interni che possono arrestare o invertire il trend verso uno stile «morbido» di *protest policing*.

CAPITOLO SECONDO

La riorganizzazione della polizia dopo il crollo del regime fascista

Firenze, 20 settembre 1945. I circa 500 malati di tubercolosi, ricoverati nel sanatorio di Careggi e nei padiglioni del Ponte Nuovo, da più di una settimana in agitazione per le carenze del cibo e delle cure mediche somministrate, organizzarono una dimostrazione e un gruppo di loro (nei rapporti della polizia il numero varia tra 80 e 200), scortati dalla polizia, arrivò fino alla prefettura. Il servizio d'ordine, rafforzato per l'occasione (più di 60 tra agenti, ufficiali e funzionari di PS, nonché di carabinieri), non riuscì a evitare che un gruppo di circa 50 persone, forzando il portone e il cancello della prefettura, facesse irruzione nell'anticamera del prefetto. Esprimendo il suo «vivo disappunto», il prefetto in una lettera al questore ordinò una inchiesta per accertare le responsabilità personali, sottolineando: «Questo non torna a onore del corpo degli agenti e mi fa molto seriamente dubitare che esso sia in grado di affrontare e sostenere, in caso di necessità, prove ben più serie di quella odierna. Non si potrebbe aver fiducia che in caso di perturbamento dell'ordine il compito di istituto possa dagli agenti essere assolto con disciplina e con ardimento». Il rapporto del questore del 22 settembre 1945 individuò responsabilità personali dei funzionari a capo del servizio d'ordine, censurò il comportamento inopportuno di un ufficiale che si sarebbe preoccupato più per il pericolo di contagio che per la disciplina degli uomini al suo commando, e deplorò la mancanza di senso di disciplina e responsabilità degli agenti che in parte sarebbero rimasti passivi e in parte avrebbero familiarizzato con i dimostranti. Inoltre il questore fece presente «che la locale divisione guardie di PS ha in forza circa 200 agenti ausiliari, tutti del posto, sui quali, in caso di disordini, non si può fare, per ovvie ragioni, alcun assegnamento».

Le proteste dei malati di tubercolosi per l'insufficienza di medicinali, lastre radiografiche, articoli sanitari, la carenza di cibo e la sporcizia dei reparti, la mancanza di riscaldamento nel periodo invernale continuarono per tutto l'immediato dopoguerra, non solo a Firenze, ma in tutto il paese. Solo il 9 aprile 1948 l'Unione lavoratori tubercolotici, dopo una mobilitazione durata due anni, troverà una intesa con il governo nazionale. Nelle ordinanze di servizio emanate

dalla questura di Firenze per quei casi che necessitavano un intervento della forza pubblica, si consigliava ripetutamente di procedere con il dovuto tatto, tenendo conto dello stato di salute dei ricoverati. Una prima rottura con questo atteggiamento più tollerante si registrò il 14 giugno 1947, poche settimane dopo la fine definitiva dell'ultimo governo basato sulla coalizione antifascista, quando l'intervento della polizia contro la protesta dei tubercolotici a Firenze, provocata dal tentativo da parte del direttore sanitario di trasferire un membro della commissione interna in un altro sanatorio, portò al fermo di cinque ricoverati. Il trasferimento, però, dovette essere sospeso.

Firenze, 1° luglio 1948. Il reparto Celere intervenne, all'interno del sanatorio, in modo «fermo e deciso» contro i tubercolotici in agitazione facendo uso dei manganelli e procedendo al fermo di alcuni ricoverati. La ragione dichiarata dell'agitazione dei pazienti era ancora una volta la cattiva qualità del cibo (alcuni giorni prima un gruppo di loro aveva rifiutato la minestra e costretto i cuochi a preparare pasta al burro), ma l'azione della Celere era stata provocata dal rifiuto di due membri della commissione interna di farsi trasferire a Volterra, come ordinato dal direttore sanitario. Secondo quest'ultimo in verità i due membri della commissione interna «si erano proposti di inscenare a qualunque costo» le proteste, «o meglio [il] moto di ribellione» contro il provvedimento di separazione delle donne dagli uomini «resosi inderogabile per ragioni di moralità e di disciplina» (rapporto del direttore sanitario, 24 giugno 1948). A proposito della mobilitazione dei tubercolotici, nel clima di tensione dell'estate del 1948, contrastanti versioni si possono trovare non solo in giornali con diversi orientamenti politici, ma anche negli stessi rapporti della polizia. Non solo la legittimità e la giustificazione delle proteste, ma anche le cause immediate e la catena degli avvenimenti appaiono diverse. A seconda della posizione politica dei giornali, queste erano definite come rivendicazioni di persone malate contro lo stato di abbandono, provocazioni di sovversivi contro l'ordine e la morale, espressioni della lotta di rappresentanti del proletariato contro i capi del sanatorio. Nei rapporti ufficiali, più alta era la posizione dell'ufficio della polizia interessato, e quindi più vicino al centro politico, più dominante era una interpretazione puramente politica degli avvenimenti, nei termini di una polarizzazione tra destra e sinistra[1].

Pur non ricalcando le contrapposizioni consuete (il popolo contro i fascisti, gli operai contro la Celere, i braccianti

[1] Cfr. ASF, Q 479, f. «Careggi - sanatorio - agitazione fra i ricoverati».

contro i carabinieri), anche questo piccolo esempio, nella sua quotidianità, mette in luce gli sviluppi nelle caratteristiche degli interventi delle forze di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico durante il periodo che va dalla liberazione allo sciopero generale dopo l'attentato a Palmiro Togliatti. Il caso della mobilitazione dei tubercolotici fiorentini bene illustra il passaggio, dal 1944 al 1948, da una polizia delegittimata, disorganizzata, debole e incapace di garantire la inviolabilità di quel simbolo dello stato centrale che era la prefettura, a una polizia che, contro un gruppo di persone che più di altre potevano contare sulla simpatia dell'opinione pubblica, interviene con forza e decisione per ristabilire un ordine pubblico concepito in termini non solo politici e sociali, ma anche morali. Emergono inoltre i cambiamenti, se non nelle caratteristiche, nella percezione della protesta nei termini e nella logica di una «guerra fredda interna». Questo tipo di politicizzazione nella percezione della protesta, con evidenti ripercussioni sulla strategia e la tattica delle forze dell'ordine, si rispecchiava in una forte polarizzazione dell'opinione pubblica rispetto agli interventi concreti e all'immagine complessiva della polizia.

In questo capitolo guarderemo allo sviluppo della polizia da un periodo iniziale di disorientamento e delegittimazione dopo la caduta del regime fascista – che se a volte si tradusse in un atteggiamento anche eccessivamente «morbido», in altre circostanze portò a interventi di notevole durezza[2] – a una fase durante la quale le proposte di una riforma più profonda del modello di polizia cedettero il posto a una riorganizzazione che sempre più decisamente seguiva il tradizionale modello di *King's police* fino all'affermazione di una polizia organizzata per affrontare le esigenze di ordine pubblico nella logica di una «guerra civile fredda» e che traeva gran parte della sua legittimazione da questa funzione.

[2] Solo tra il 26 e il 30 luglio 1943 si contano 83 morti e 308 feriti durante interventi di ordine pubblico [Canosa 1976, 102]. Si vedano anche le disposizioni draconiane per il mantenimento dell'ordine pubblico emanate immediatamente dopo il 25 luglio [*ibidem*, 100 s.]. Per una *Cronistoria degli eccidi delle forze dell'ordine in Italia dal 25 luglio 1943 al 1° maggio 1982*, cfr. Bermani [1990].

1. *Delegittimazione e disorientamento*

La delegittimazione e il disorientamento che colpirono le forze dell'ordine in Italia dopo la caduta del fascismo erano collegati non solo ai loro legami con il vecchio regime, ma anche alle difficoltà materiali provocate dalla guerra e ai punti deboli del tradizionale modello di polizia. Questi tre fattori, infatti, interagirono nel determinare le strategie di ordine pubblico.

1.1. *Le debolezze strutturali del tradizionale modello di polizia*

Nonostante l'immagine di forza trasmessa da attributi come «centralizzato» e «militarizzato», il tradizionale modello di polizia italiano mostrava parecchie debolezze. Queste debolezze sono una costante nello sviluppo storico dell'Italia, ma emergono più chiaramente durante il periodo di crisi dell'immediato dopoguerra. Il modello italiano di polizia era caratterizzato soprattutto dall'esistenza, senza una chiara demarcazione dei rispettivi compiti, di vari corpi di polizia, due dei quali, l'arma dei carabinieri e il corpo delle guardie di Ps, erano corpi di polizia nazionali e generali, con competenze praticamente identiche e che coprivano lo stesso territorio istituzionalmente e in parte anche geograficamente. All'interno della polizia di stato, inoltre, esisteva un dualismo tra il corpo delle guardie di Ps, militarmente organizzato, e i (civili) funzionari.

La coesistenza di una forte centralizzazione con molteplici conflitti di competenza tra le diverse forze dell'ordine, soprattutto tra carabinieri e polizia, e all'interno del corpo delle guardie di Ps, emerge in modo esemplare se si guarda alla posizione del questore. Il questore aveva la competenza di coordinare il lavoro delle diverse forze di polizia della provincia ed era a sua volta dipendente dal ministero dell'Interno, ma anche dal prefetto. L'arma dei carabinieri conservava però non solo una completa indipendenza organizzativa, ma anche un'ampia autonomia operativa,

perciò il questore non aveva autorità diretta sulle unità dei carabinieri, importantissime per i servizi di ordine pubblico e, secondo le vigenti disposizioni, i funzionari di Ps non avevano una chiara autorità di comando sui reparti dell'arma schierati in piazza[3]. Per gli agenti di Ps in divisa, cioè tutti i poliziotti tranne i funzionari, esisteva un comando a parte, attraverso il quale dovevano passare tutti gli ordini al personale in divisa, e che non sempre eseguiva le ordinanze del questore alla lettera. Le possibili conseguenze per i servizi di ordine pubblico andavano dalla solo parziale realizzazione dei servizi di vigilanza e prevenzione da parte dei comandi militari, spesso all'insaputa della questura, al mancato o ritardato intervento dei reparti comandati a intervenire come rinforzi.

La più grande debolezza della polizia italiana stava però nella sua storica «vicinanza» con il potere politico e nelle conseguenze talvolta tragiche delle dimostrazioni di «forza» in difesa di un ordine pubblico definito in modo estensivo e non di rado partigiano. Di fronte alle forti tensioni politiche e sociali che dividevano l'Italia fin dalla costituzione dello stato unitario, gli interventi decisi dall'alto, con poco rispetto per le libertà e i diritti dei cittadini, soprattutto se accompagnati da spargimento di sangue, provocavano la delegittimazione delle forze dell'ordine, se non del governo o dello stato stesso, in una parte della popolazione. Da aggiungere, infine, i ritardi nella professionalizzazione del personale, in parte conseguenza proprio dell'accentuazione della funzione della polizia italiana come strumento politico.

[3] L'art. 75 di un decreto del 14 giugno 1934 specificava che l'azione dei funzionari (che sempre dirigevano i servizi di ordine pubblico) verso i carabinieri non poteva esercitarsi che sotto forma di richieste e l'art. 76 aggiungeva che tali richieste non potevano contenere termini imperativi e di comando, quei termini cioè propri degli organi superiori verso quelli sottoposti. Di conseguenza, quando i funzionari avevano fatto le loro richieste agli ufficiali dell'arma, non potevano intervenire in alcun modo nelle operazioni ordinate da questi ultimi, i quali erano liberi, sotto la propria responsabilità, di adottare quelle disposizioni che credevano più opportune per raggiungere l'intento [Bonelli 1966b, 359].

1.2. *Il crollo del fascismo e la crisi morale*

La storica vicinanza al potere politico costituisce il sottofondo della delegittimazione che colpì le forze di polizia dopo la caduta del regime fascista, al quale soprattutto il corpo delle guardie di Ps era stato fortemente legato. Mussolini era stato uno dei più prolifici innovatori della storia italiana nel campo della sicurezza interna e aveva inciso profondamente anche sull'organizzazione delle forze dell'ordine: lo scioglimento della guardia regia, la statalizzazione della milizia fascista, la rifondazione del corpo delle guardie di Ps (alla quale si riferiva la data dell'annuale festa di polizia, il 18 ottobre, mantenuta fino agli anni Sessanta), il nuovo testo unico delle leggi di Ps e, infine, la creazione dell'Ovra, portarono a un sistema di polizia adatto per un regime che, più che della opposizione di piazza, doveva preoccuparsi di un antifascismo clandestino. Per capire la crisi che colpì la polizia italiana nell'immediato dopoguerra è importante sottolineare che tutte le forze di polizia, e non solo l'Ovra o la milizia fascista, erano state coinvolte nella repressione politica durante il ventennio. L'identificazione politica della polizia con il regime, del quale essa era stata uno degli elementi portanti – difficilmente bilanciabile dai contributi di carabinieri e polizia alla lotta per la liberazione – era diffusa e diretta e, dopo la caduta del fascismo, ciò portò a disorientamento all'interno e delegittimazione all'esterno.

Già prima della liberazione furono soprattutto le proteste intorno ai processi contro esponenti del vecchio regime a far emergere, in modo preoccupante sia per il governo italiano sia per gli alleati, la delegittimazione e il disorientamento della polizia che più volte fu criticata per non essere intervenuta, nonostante avesse avuto a disposizione uomini e mezzi a sufficienza. Questa vera e propria crisi del controllo dell'ordine pubblico, lasciando da parte i disordini in alcune città siciliane verso la fine del 1944, è evidenziata in modo esemplare dal linciaggio di Carretta durante il processo contro l'ex questore Caruso, e dalla irruzione di manifestanti nel palazzo del Viminale durante le dimostrazioni dopo la fuga del generale Roatta.

L'8 settembre 1944 durante il processo Caruso la polizia perse il controllo sulla folla dentro e fuori il palazzo di giustizia di Roma, e non riuscì a impedire il linciaggio di Donato Carretta, direttore del carcere di Regina Coeli e testimone al processo. Secondo la ricostruzione di Gabriele Ranzato [1997], in questo caso alla polizia non mancavano né gli uomini né i mezzi necessari per impedire il linciaggio. Non sembrano esserci dubbi tuttavia né sull'assenza di un intervento efficace da parte delle forze dell'ordine a protezione di Carretta all'interno del tribunale, né sul fatto che l'aggressione all'ex direttore del carcere sulla piazza fosse avvenuta alla presenza di un numero di tutori dell'ordine assai superiore a quello di quei pochi che effettivamente intervennero in suo aiuto. Non solo mancò, inoltre, l'immediata volontà da parte dei poliziotti e carabinieri presenti (in gran parte in borghese) di individuare i responsabili, ma sembra palese anche l'inerzia della polizia, almeno nella fase iniziale delle indagini. È intuitivo, sottolinea Ranzato, che per molti la paura sia stata l'elemento decisivo: la paura non solo di essere aggrediti se avessero ostacolato gli intenti giustizieri degli aggressori di Carretta, ma anche di essere a lui assimilati, in quanto suscettibili di rappresentare quanto lui il passato regime [*ibidem*, 42 e 60 ss.].

La crisi delle forze dell'ordine precipitò nella primavera del 1945, quando la fuga del generale Roatta non solo, per l'ennesima volta, evidenziò l'inefficienza di tutti i corpi di polizia, ma inoltre mise in dubbio la lealtà dei carabinieri, che subirono una profonda caduta d'immagine. Il processo contro il generale Roatta, ex capo del SIM, aveva una particolare importanza come prova della volontà di condurre una reale epurazione dei funzionari pubblici più compromessi con il passato regime[4]. Quando Roatta, probabilmente con la complicità di almeno una parte dei suoi carcerieri, riuscì a fuggire, tutte le forze dell'ordine, ma soprattutto i

[4] Per il processo contro Roatta e altri cfr. Domenico [1996, 159 ss.]. Roatta era accusato di corruzione e di terrorismo internazionale. I crimini comprendevano gli assassinii dei fratelli Rosselli, di Alessandro I di Jugoslavia e del ministro degli Esteri francese Louis Barthou, nonché atti di sabotaggio durante la guerra civile spagnola.

carabinieri, finirono sotto accusa, con le forze di sinistra che arrivarono a chiedere lo scioglimento dell'arma. Il 6 marzo a Roma, dopo una manifestazione organizzata dal Partito comunista (PCI), dal Partito d'azione e «altri partiti estremi» (così il capo della polizia nel suo rapporto alla commissione alleata) e diretta da un lato contro la monarchia, dall'altro contro le forze di polizia, durante scontri tra dimostranti e polizia davanti al Quirinale esplosero due bombe a mano, uccidendo un operaio, e ferendo gravemente un ufficiale polacco. Secondo i rapporti alleati e italiani, le bombe a mano erano dirette verso i carabinieri, ed era probabile che l'operaio fosse stato ucciso dalla bomba che egli stesso stava per lanciare. Sia i carabinieri sia i poliziotti della Celere, per disperdere la folla spararono in aria quello che un rapporto alleato definì «*quite a number of rounds*». Un nutrito gruppo di dimostranti allora si diresse verso il Viminale, portando con sé il cadavere dell'operaio ucciso, e circa 300 di loro invasero il palazzo, che era difeso da più di 600 poliziotti.

Un rapporto del capo della polizia al presidente del consiglio del 9 marzo 1945 attribuì la responsabilità per questa invasione del ministero dell'Interno a più ragioni, che facevano tutte intravedere gravi problemi nell'efficienza tecnica, nella disciplina e nel morale della polizia. I cancelli del palazzo del Viminale erano da mesi difettosi, un fatto del quale tutti erano stati al corrente, senza che però nessuno fosse intervenuto. La maggior parte dei poliziotti del nucleo del ministero erano in borghese e secondo il rapporto «essi al momento opportuno si confusero con la folla e restarono inattivi». I rinforzi, ripetutamente richiesti, arrivarono solo quando i dimostranti avevano da tempo lasciato sia il palazzo sia la piazza antistante. Il capo della polizia Ferrari lamentò anche «il morale tutt'altro che elevato» degli uomini del nucleo del ministero, secondo lui «in gran parte imbevuti di sentimenti all'unisono con quelli che animavano i dimostranti»[5]. Appare qui lo stesso argomento

[5] Per i rapporti degli alleati e della polizia italiana, cfr. NAW, RG 331, 10000/143/1600.

usato dal questore di Firenze a proposito dell'invasione della prefettura da parte dei tubercolotici, e cioè quello della «fraternizzazione col nemico», negli anni dell'immediato dopoguerra spesso collegato, in un tentativo di spiegare le difficoltà nel controllo dell'ordine pubblico, con vaghe accuse di presunte infiltrazioni delle forze dell'ordine da parte dei comunisti. Queste difficoltà devono invece essere riportate soprattutto al disorientamento della polizia, in assenza delle vecchie certezze insicura su come e quando intervenire, e alla sua delegittimazione che faceva mancare quella accettazione della sua funzione indispensabile per l'efficacia dei suoi interventi.

1.3. *La guerra, il dopoguerra e la crisi materiale*

In un primo periodo, fino alla liberazione, la situazione di guerra condizionava fortemente gli interventi della forza pubblica, ma anche le mobilitazioni collettive: da un lato, soprattutto il sud fu scosso da violente proteste contro la leva obbligatoria; dall'altro, la legge militare e le competenze delle corti militari furono estese sempre più. Costante fu inoltre la presenza, con responsabilità anche dirette per la pubblica sicurezza in una parte del paese, degli alleati per i quali l'ordine pubblico, anche politico e sociale, dietro la linea del fronte era di fondamentale importanza per lo sforzo di sconfiggere il nemico tedesco. Il periodo bellico, dopo l'armistizio, vide inoltre l'intervento, non solo della polizia e dei carabinieri, ma anche di reparti dell'esercito, come il 139° fanteria «Sabauda» che il 18 ottobre 1944, schierato contro la manifestazione per la mancata corresponsione dell'indennità di carovita ai dipendenti comunali e provinciali, fece una strage a Palermo (90 morti e un centinaio di feriti secondo i giornali dell'epoca).

Durante l'immediato dopoguerra la polizia inoltre si trovò ad affrontare, sul campo della delinquenza comune, una situazione difficile e in parte disperata, non specifica però dell'Italia degli anni Quaranta, ma comune, anche se in diversi gradi, a tutti i paesi che uscivano dalla guerra. Nel

campo dell'ordine pubblico, le aspirazioni a un miglioramento delle condizioni di vita e alla emancipazione sociale dei braccianti al sud e degli operai al nord, riaccesesi con la caduta del fascismo e la lotta per la liberazione, si intrecciavano con la difficile reintegrazione dei reduci nel processo lavorativo, la miseria dei disoccupati, la penuria di beni di prima necessità.

Soprattutto, però, il periodo della guerra e del dopoguerra era segnato dall'emergere e dall'accentuarsi di una crisi materiale della polizia che pesava sul suo prestigio, sul suo morale e sulla sua efficienza. Le denunce dell'insufficienza delle risorse messe a disposizione dell'amministrazione pubblica in generale e della polizia in particolare si erano susseguite sin dall'Ottocento, ma questo problema tradizionale fu pesantemente aggravato dalla guerra. Nel maggio del 1943, per esempio, il deficit accumulato dalla questura di Firenze superava l'assegnazione mensile e con la liberazione della città la situazione subì un ulteriore peggioramento. La completa insufficienza dei fondi per l'ordinaria amministrazione si percepisce dall'esempio, riportato dal questore di quella città in una lettera al prefetto del 27 febbraio 1946, che le spese per le sole voci elettricità e rimozione immondizia superavano l'assegno ordinario annuo, mentre l'assegnazione mensile per il riscaldamento non era neanche sufficiente per sei giorni[6]. Queste deficienze materiali avevano un effetto cumulativo, sia al livello locale sia al livello centrale. Le ditte appaltatrici del servizio casermaggio dei carabinieri e della polizia, per esempio, giustificavano inadempienze e imperfezioni nell'esecuzione

[6] ASF, Q 525, f. «Spese di ufficio. Cancelleria - illuminazione - riscaldamento». Soprattutto i commissariati e gli uffici distaccati soffrivano le conseguenze dell'assegnazione insufficiente di fondi. Con un rapporto del 30 gennaio 1946 il funzionario dirigente del commissariato di Empoli esponeva le numerose lacune alla questura di Firenze: per sedici agenti si disponeva, per esempio, di otto moschetti in cattive condizioni e di quattro pistole. I fondi per le spese d'ufficio erano «irrisori», creando una situazione che poneva l'ufficio «nell'alternativa di sospendere il lavoro per deficienza di carta, luce, riscaldamento ecc., o mendicare presso enti pubblici e privati il necessario per lavorare» (ASF, Q 432, f. «Funzionamento degli uffici di PS»).

degli appalti con i ritardi nei pagamenti. Secondo la ragioneria centrale del ministero dell'Interno, questi ritardi erano dovuti alla sistemazione precaria della divisione responsabile in vani da mesi in corso di restauro, alla deficienza di personale e alle frequenti assenze per malattia, provocate dalla mancanza di vetri in alcune stanze e di qualsiasi forma di riscaldamento[7]. Ancora nel 1948 le difficoltà materiali dell'amministrazione della Ps non erano risolte: per colmare i continui deficit nel suo bilancio, la questura di Firenze alla fine adottò la prassi problematica del pagamento di un diritto fisso di segreteria (50 lire) da parte di tutti i privati che richiedevano concessioni e autorizzazioni di polizia[8].

A questi problemi materiali si aggiungeva l'insufficienza numerica del personale, lamentata dalla questura di Firenze soprattutto perché essa non si fidava degli agenti ausiliari – nonostante anche durante gli anni 1944 e 1945, la grande maggioranza della divisione di polizia «Toscana» fosse costituita da agenti e sottufficiali effettivi[9]. Ad accentuare il problema contribuiva, inoltre, un impiego di personale più orientato al servizio in una fortezza militare che in una moderna città. Il 6 agosto 1946, il comando della divisione di polizia inoltrava una richiesta per ulteriori 136 agenti al ministero dell'Interno perché di fronte al numero crescente di manifestazioni giudicava impossibile garantire l'ordine pubblico con il personale a disposizione. Dai dati contenuti in questa richiesta si apprende che 513 degli 803

[7] Appunto del capo della polizia per il gabinetto della presidenza del consiglio, 21 gennaio 1947, ACSR, PDC, 1944-47, f. 1-6-4, n. 27286.

[8] Metà delle somme, versate su un conto corrente postale intestato alla questura, veniva utilizzata per le spese di ufficio, l'altra metà, divisa in parti uguali, per «venire incontro alle necessità dei dipendenti impiegati». Il numero delle concessioni e autorizzazioni rilasciate e rinnovate durante l'anno 1947 a Firenze ammontava a 61.814. In un primo momento il ministero del Tesoro aveva bocciato la proposta del diritto di segreteria, con l'argomento ineccepibile che chi richiedeva concessioni e autorizzazioni già pagava forti tasse. Cfr. ASF, Q 524, f. «Diritti di segreteria sulle autorizzazioni e concessioni di polizia - istituzione».

[9] Al 21 aprile 1945 la divisione consisteva di 567 effettivi, 94 richiamati e 261 ausiliari. Tra i sottufficiali si contano 140 effettivi, 38 richiamati e 33 ausiliari. ASF, Q 427, f. «Agenti di Ps - relazione settimanale».

agenti della divisione erano utilizzati in servizi fissi: 432 agenti (il 53,8% della divisione) erano impiegati in vari servizi di vigilanza (a caserme di polizia, uffici governativi, persone fermate, detenuti ricoverati in luoghi di cura ecc.) o in mansioni all'interno della prefettura, della questura e del comando della divisione. In generale, solo 90 agenti erano disponibili per le normali esigenze di ordine pubblico[10].

Le difficoltà delle autorità nel colmare i vuoti per quanto riguarda il personale e i mezzi materiali messi a disposizione della polizia non devono però essere sottovalutate. Come ricordava Giuseppe Romita, allora ministro dell'Interno, in riferimento all'anno 1946, equipaggiare e armare i reparti, dare loro caserme e automezzi, significava non soltanto urtare contro difficoltà di bilancio, ma anche imbattersi in ostacoli pressoché insormontabili per quanto concerneva la disponibilità di materiali [Romita 1959, 50].

2. *Riforma o riorganizzazione: quale polizia per l'Italia liberata?*

In altri casi di transizione da una dittatura alla democrazia, sia quelli imposti dagli alleati vincitori in Germania o Giappone, sia quello seguito al crollo del regime franchista in Spagna, una profonda riforma democratica delle forze di sicurezza e dei sistemi per il mantenimento dell'ordine pubblico è emersa come uno dei punti più importanti dell'agenda politica. Anche nell'Italia del dopo-liberazione si registrarono ripetuti appelli a creare una polizia veramente civile e democratica, ma i provvedimenti concreti raramente si collegavano a una strategia di riforma complessiva delle forze dell'ordine e puntavano soprattutto a risolvere la crisi materiale della polizia, dedicando poca attenzione alle

[10] ASF, Q 433, f. «Reparti guardie di Ps dipendenti dalla questura di Firenze - situazione». Il modo di impiego della compagnia mobile di Firenze, della polizia stradale e dei commissariati seguiva le stesse linee di fondo. Agenti erano anche comandati per servizi di attendente per gli ufficiali, come i barbieri ecc.

debolezze strutturali del tradizionale modello di polizia, ma anche alla crisi morale emersa dopo il crollo del fascismo.

2.1. *L'epurazione della polizia*

Sul tema dell'epurazione del personale dell'amministrazione di Ps, l'impegno del governo italiano e dell'apparato amministrativo non sembra essere andato oltre la concessione degli aggiustamenti strettamente necessari. Il coinvolgimento di tutte le forze di polizia nella repressione politica durante il fascismo fu infatti negato dai governi succedutisi dopo l'armistizio e rimane fino a oggi largamente rimosso dall'immagine e autoimmagine delle forze di polizia[11]. Nelle prime informazioni sulle forze di polizia italiane che il governo di Badoglio fece arrivare agli alleati, si affermava che né la polizia né l'Ovra erano mai state sotto il controllo diretto del fascismo, ma al contrario avevano mantenuto inalterata la loro indipendenza, e per questo erano state attaccate e vittimizzate dai federali fascisti. Secondo la nota italiana del 16 ottobre 1943, gli uffici politici delle questure si occupavano sì di crimini politici e di attacchi contro le istituzioni dello stato, e con l'avvento del fascismo anche di attività contro il regime, ma il loro bersaglio principale erano stati i comunisti, presentati come direttamente dipendenti da organizzazioni sovietiche, che invariabilmente passavano dalla propaganda al terrorismo. Si affermava inoltre che l'Ovra, anche se fondata per la repressione dell'antifascismo, si concentrava sulla repressione del comunismo e sulla difesa delle istituzioni dello stato e della monarchia [Reiter 1997, 39 ss.].

Con questa argomentazione – che dipinge il miraggio inverosimile di una dittatura che si mantiene al potere per vent'anni senza avere il controllo sulle forze di polizia – il governo Badoglio tracciava una linea interpretativa seguita

[11] Cfr. per esempio le sezioni dei siti Internet della polizia dello stato (www.poliziadistato.it) o dei carabinieri (www.carabinieri.it) dedicati alla storia dei corpi di polizia e le pubblicazioni di autorappresentazione.

in larga parte anche dai governi successivi, con evidenti implicazioni sia sul problema della epurazione del personale della polizia, sia sulla sua riforma e riorganizzazione. L'epurazione avrebbe dovuto essere più rigorosa che altrove nel comparto della pubblica sicurezza, e gli alleati, infatti, scusarono inizialmente i ritardi riscontrati con il grande numero dei casi che necessitava un maggiore numero di pratiche che in altri ministeri[12]. Essa, però, non fu mai concepita come parte di una ristrutturazione democratica della polizia, ma invece come accertamento di grave responsabilità di rilevanza penale di singoli. L'accertamento delle responsabilità, inoltre, fu praticamente circoscritto al periodo compreso tra l'armistizio e la fine della guerra e perseguito in forma blanda. Fino al 7 agosto 1945 le denunce da parte dell'alto commissariato furono 1.517, delle quali 1.240 si conclusero con la proposta di dispensa dal servizio. Secondo il presidente della commissione epurativa competente, Baratano, l'accoglimento di queste proposte avrebbe condotto alla distruzione di tutto l'organismo della polizia, un argomento che appare francamente pretestuoso. Sui 535 casi sui quali vi era stata a quella data una decisione della commissione, le dispense dal servizio erano state tre, 273 persone erano state condannate a pene minori, 125 esentati da qualsiasi pena[13].

La conseguenza più significativa di questo atteggiamento non fu tanto la mancata condanna dei singoli che si erano macchiati di crimini e misfatti, ma piuttosto la continuità degli uomini e dell'istituzione: «Ritroviamo nei ruoli della pubblica sicurezza del 1947 i nomi dei questori e degli

[12] Cfr. Reiter [1997, 43 s.]. Il rapporto della *Public Safety Sub-Commission* del 13 marzo 1945, che contiene questo giudizio, sulla base delle cifre italiane per l'epurazione del corpo degli agenti di Ps, parla di appena un 2% di casi processati da parte della commissione competente. Per l'epurazione in generale il rapporto parla di «troppi ritardi, forse non necessariamente ostruzione intenzionale».

[13] Cfr. Reiter [*ibidem*, 44]. Si veda anche il giudizio severo dell'alto commissario aggiunto per l'epurazione Ruggero Grieco, che per i casi di proscioglimento o di sanzioni minori parla di «motivazioni speciose, errate sotto il profilo giuridico, morale e logico» [Franzinelli 1999, 418, n. 15].

ispettori generali che avevano operato durante il regime fascista e anche quelli dei funzionari di pubblica sicurezza che avevano operato nella Repubblica sociale» [Carucci 1996, 23]. Questi sviluppi, spesso lamentati dalla sinistra, furono anche notati da un osservatore ovviamente non di quella parte come gli alleati. Con la guerra ancora in corso, essi lamentarono l'utilizzazione per missioni delicate o in posizioni di direzione di personale passato dall'epurazione senza condanna, ma in qualche modo compromesso col regime, il cui impiego fu giudicato indesiderabile anche per ragioni di sicurezza. Nel febbraio del 1946 gli alleati prevedevano la possibilità di locali proteste per la recente nomina di alcuni questori con un passato fascista [Reiter 1997, 44 s.]. Da sottolineare la chiara responsabilità personale per il sostanziale fallimento dell'epurazione di Giuseppe Romita, socialista e ministro dell'Interno nel primo governo De Gasperi, che riammise «in servizio tutti i funzionari, salvo qualche eccezione assolutamente trascurabile»[14].

2.2. *Voci nel deserto: le proposte di una riforma profonda*

I problemi gravi della situazione non solo dell'ordine pubblico, ma anche della criminalità comune del dopoguerra imponevano una riorganizzazione della polizia volta a ristabilire al più presto la sua efficienza, e sembra comprensibile che questo aspetto dominasse le preoccupazioni dei responsabili. Bisogna però sottolineare che l'argomento dell'efficienza fu spesso usato in modo strumentale e che di conseguenza la riforma democratica delle forze dell'ordine fu trascurata fino a essere, se non completamente dimenti-

[14] Romita [1959, 52]. La decisione di riammettere in servizio tutti i funzionari «purché onesti», secondo lo stesso Romita gli fu consigliata «dalla considerazione che il funzionario di polizia esegue, senza potersi rifiutare, gli ordini che riceve dal ministero degli Interni e che, pertanto, nell'esecuzione di quegli ordini non è responsabile di persona, a meno che l'esecuzione medesima non costituisca un reato», come per esempio il fatto che l'ex questore Caruso aveva eseguito l'ordine dei tedeschi di fornire un elenco di detenuti politici da fucilare per rappresaglia.

cata, confinata ad aspetti retorici e a disposizioni generiche, senza affrontare i grandi temi dell'organizzazione, dell'addestramento, o delle tattiche e strategie di gestione dell'ordine pubblico.

Una strategia riformatrice coerente si ispirava al contromodello della polizia inglese, spesso ricordato nelle discussioni sulla polizia in Italia (e non solo) dall'Ottocento fino agli anni più recenti. Essa puntava a intervenire su elementi come la centralizzazione e la militarizzazione della polizia che, se non erano necessariamente e di per sé antidemocratici, nel caso italiano si erano intrecciati in modo strettissimo con strategie autoritarie per il mantenimento dell'ordine pubblico e con una chiara dipendenza se non sudditanza rispetto al potere politico. In questa direzione si muovevano anche gli sforzi di certi settori della resistenza, come attesta, per esempio, il progetto per una polizia decentralizzata, sotto la direzione del potere giudiziario, sviluppato da Giorgio Agosti durante il periodo del governo Parri. Il funzionamento della polizia doveva essere controllato da un organo rappresentativo, e cioè da apposite commissioni regionali[15].

Continuo fu anche l'impegno alleato, portato avanti durante i governi di Bonomi, Parri e De Gasperi dalla *Allied Commission*, che però nei momenti decisivi era già confinata a un ruolo puramente consultivo. Prendendo spunto da episodi come il linciaggio di Carretta o l'invasione del Viminale, gli alleati cercarono di dare risposte ai problemi anche strutturali emersi in queste occasioni, come le divisioni e i conflitti interni alle forze dell'ordine, le cattive relazioni con la popolazione e le lacune di efficienza e professionalità. Gli sforzi degli alleati di intervenire anche in modo più diretto attraverso la creazione di una *police mission* con il compito di consulenza e assistenza in una profonda riforma della polizia furono però bloccati dalla controparte italiana e lasciarono come unica traccia un rapporto sulla polizia italiana del febbraio 1947. Questo rapporto proponeva la

[15] Istituto piemontese per la storia della resistenza, Pa/ag4e. Ringraziamo Aldo Agosti per averci fatto conoscere questo progetto di suo padre.

unificazione dei diversi corpi di polizia, lo sganciamento della nuova polizia dal potere politico e il suo decentramento, un ampio disarmo della polizia soprattutto per i servizi di ordine pubblico, il potenziamento dell'addestramento, la concentrazione della polizia sulla prevenzione e repressione della criminalità, il miglioramento delle condizioni di servizio e di lavoro degli agenti [Sannino 1985, 460 ss.; Reiter 1997, 55 ss.].

La concretezza delle proposte alleate è sottolineata dal fatto che molte analogie si possono trovare nelle richieste degli agenti di polizia dell'epoca, espresse per esempio durante l'agitazione in diverse questure italiane nella primavera del 1946[16]. Nel marzo del 1947 un gruppo di «agenti democratici» rivolse una petizione alla costituente, al ministro dell'Interno, al presidente del consiglio e al sindacato. Una parte dei 14 punti della petizione trattava le richieste materiali, ma gli autori insistevano anche sul loro diritto di organizzarsi in un sindacato di categoria e di eleggere commissioni interne. Gli «agenti democratici» chiedevano inoltre, seppure in modo generico, una riforma democratica del regolamento del corpo e l'organizzazione della polizia su base strettamente civile. Le proteste concrete erano rivolte contro quegli eccessi di una struttura e mentalità gerarchico-militare, che gli agenti conoscevano anche troppo bene per esperienza diretta. Il sesto punto della petizione stigmatizzava la prassi di utilizzare agenti di polizia come servitù; al quattordicesimo punto si chiedeva di non punire più gli agenti (per infrazioni disciplinari lievi o manchevolezze nel servizio) con l'arresto, ma in un modo civile, per esempio con una decurtazione della paga [Reiter 1997, 63; Paloscia 1989, 117 s.].

A un'agenda molto simile si ispiravano anche le posizioni del Partito comunista per una riforma della polizia. Sono da notare, infatti, le molte concordanze tra la petizione degli «agenti democratici» e un manifesto del Pci diffuso durante la campagna elettorale del 1946 che si limitava a

[16] Per le proteste e agitazioni dell'immediato dopoguerra all'interno delle forze dell'ordine, incluse l'arma dei carabinieri e la guardia di finanza, cfr. Acsr, Mdi, Dgps, b. 182, f. 1, 3, 4, 5.

sviluppare un programma «sindacale», volto soprattutto a migliorare la situazione economica e lavorativa di agenti e sottufficiali. Questo programma proponeva anche cambiamenti puntuali nella organizzazione e struttura della polizia italiana, ma restava largamente insufficiente per una sua profonda riforma democratica. Nel manifesto si affermava la necessità di dare alla polizia un aspetto completamente civile, chiedendo però concretamente l'unificazione delle carriere dei funzionari (civili) e degli ufficiali, e non la smilitarizzazione del corpo degli agenti di Ps o l'abbandono di addestramento, organizzazione, armamento e dispiegamento tradizionale. Nello stesso modo la decentralizzazione veniva concepita in termini di una delega di maggiori responsabilità ai sottufficiali[17]. Largamente circoscritte a tematiche sindacali rimasero anche le iniziative parlamentari, prevalentemente interrogazioni sulle condizioni di lavoro degli agenti e su discriminazioni contro gli ex partigiani in servizio presso le forze di polizia [Sannino 1985, 465 s.].

In occasione di proteste di agenti di Ps o di carabinieri, le loro rivendicazioni trovavano spazio su giornali come «l'Unità», l'«Avanti!» o «Il Lavoro». Dando il loro appoggio a queste rivendicazioni, i partiti di sinistra e la Cgil sottolineavano anche che le proteste indicavano che agenti e carabinieri si sentivano «lavoratori a fianco delle masse popolari» e che non tutti erano «strumenti della reazione». Per questo, «i rapporti tra carabinieri e masse lavoratrici non debbono e non possono essere di contrasto ma devono necessariamente essere rapporti di fraternizzazione e di reciproca comprensione»[18]. Una simile posizione presa pubblicamente da esponenti della sinistra rischiava però di alimentare paure di strumentalizzazione politica delle rivendicazioni, di infiltrazioni tra le forze dell'ordine e di fraternizzazione tra polizia e manifestanti. I dirigenti superiori sospettavano anche inevitabilmente gli agenti ausiliari provenienti dal

[17] Asf, Q 433, f. «Volantino di propaganda comunista elettorale indirizzato alle forze di Ps».

[18] «Il Lavoro», 23 febbraio 1946, pubblicato in un articolo dove era commentata, sotto il titolo *I carabinieri si rivolgono alla Cgil*, una lettera di un gruppo di carabinieri a Di Vittorio.

nord, che erano entrati nella polizia con la liberazione, di essere i responsabili delle espressioni di malcontento[19].

Che cosa spiega la titubanza, se non il rifiuto dei politici responsabili di affrontare il problema di una profonda riforma democratica del sistema di polizia ereditato dal regime autoritario? Per un tema importantissimo come quello della mancata revisione della legge di polizia fascista, che peserà per decenni sulle relazioni tra stato e cittadini, il senatore Terracini (PCI) nel 1967, durante il dibattito sui progetti di riforma del TULPS presentati dalla maggioranza e dall'opposizione di sinistra, riconosceva anche una responsabilità del suo partito, visto che i governi dei comitati di liberazione nazionale tra il 1944 e il 1947 avrebbero potuto seppellire la vecchia legge. Molti e contrastanti sarebbero stati i motivi che l'avevano impedito: da parte della sinistra «forse la speranza o la certezza che la situazione si sarebbe rapidamente spinta innanzi e non fosse opportuno fissare già in formule precise le norme regolatrici dei rapporti tra l'amministrazione e i cittadini; dall'altra parte l'attesa che quella situazione, come tutte le situazioni di alta marea nella storia dei popoli, avrebbe dato luogo a un riflusso, col ritornare a condizioni che avrebbero permesso la conservazione della vecchia legge al servizio della restaurazione» o la formulazione di una nuova legge adatta alle stesse finalità (Senato IV, 35195). Nella coalizione antifascista mancava, infatti, al di là della evocazione di una polizia civile e democratica, la base ideologica e politica per l'elaborazione di una visione comune di un rinnovato modello di polizia e di nuove strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico.

2.3. *La riorganizzazione basata sul modello tradizionale*

La base della riorganizzazione della polizia italiana durante l'immediato dopoguerra fu gettata con la riattivazione delle vecchie strutture sin dal settembre 1943. Un esempio

[19] Cfr., per esempio, una lettera del comandante della scuola tecnica di polizia del 30 ottobre 1946, ACSR, MDI, DGPS, b. 182, f. 1.

particolarmente significativo è costituito proprio dalla polizia politica. La disinvoltura con la quale gli uffici politici ripresero il loro lavoro di sorveglianza capillare su tutte le attività politiche, anche quelle più lecite, si deduce dalla frase «non appena questo ufficio riusciva a riprendere le arruffate fila», contenuta nella relazione dell'ufficio politico di Firenze del 21 dicembre 1944[20]. Già nell'agosto del 1945 fu riorganizzato il casellario politico generale. In quel momento diretto soprattutto contro fascisti e collaboratori – le categorie includevano però anche gli anarchici attivi e i condannati per vilipendio contro le istituzioni dello stato, la nazione e la bandiera – avrebbe ben presto ripreso a concentrarsi sulla schedatura di attivisti della sinistra[21].

Per la struttura organizzativa del corpo delle guardie di Ps la strada del rafforzamento della sua militarizzazione fu indicata con una delle prime azioni del governo Badoglio, il decreto del 31 luglio 1943, n. 687, che stabilì la sua integrazione formale nelle forze armate dello stato. Questo decreto fu convertito in legge il 5 maggio 1949, nonostante il parere contrario della commissione parlamentare incaricata del suo esame. Complementare deve definirsi un decreto del governo Bonomi, emanato il 24 aprile 1945 (giorno precedente l'ordine per la insurrezione nazionale dato dal CLNAI) che vietava al personale civile e militare della Ps di appartenere a partiti politici e ad associazioni sindacali anche non politiche. L'osservanza del decreto fu richiamata dal ministero dell'Interno, dopo l'entrata in vigore della costituzione, con una circolare del 22 gennaio 1949 [Di Benedetto 1958b].

A proposito delle proposte di riforma avanzate dagli alleati sono da registrare una serie di risposte negative o evasive dei governi retti dalla coalizione antifascista. Ivanoe Bonomi difese quasi ciecamente le tradizioni nazionali, negando anche problemi fin troppo evidenti, e si mostrò interessato solo alla fornitura di armi ed equipaggiamento da

[20] ASF, Q 390, f. 3.

[21] Cfr. ACSR, MDI, DGPS, b. 220, f. 45. Nel 1968 il casellario politico centrale sarà soppresso dal capo della polizia Vicari e sostituito con il servizio centrale per la sicurezza dello stato [Paloscia 1992, 17 ss., 190 e 198 s.].

parte degli alleati. Durante la sua breve esperienza di governo, Ferruccio Parri escluse, prima delle elezioni e dell'allontanamento dei comunisti dal governo, la possibilità di una *police mission* alleata. Alcide De Gasperi, infine, difese le tradizioni italiane, ed espressamente la militarizzazione e centralizzazione della polizia, come necessarie nella situazione del dopoguerra: l'organizzazione militare delle forze dell'ordine, rafforzata a causa della guerra, sarebbe stata indispensabile ad assicurare la disciplina degli agenti. Ugualmente necessario sarebbe stato l'armamento pesante, a causa delle note condizioni dell'ordine pubblico (specialmente in Sicilia, Puglia, Emilia e Veneto) e del mancato disarmo della popolazione [Reiter 1997, 48 ss.].

Oltre a questi fattori concreti che dopo l'armistizio nell'immediato dopoguerra spinsero verso un rafforzamento di elementi come la centralizzazione e la militarizzazione delle forze di polizia – tra le quali sono da considerare anche le limitazioni imposte dagli alleati sulla forza dell'esercito italiano – bisogna sottolineare come anche in altri periodi storici le caratteristiche principali del modello italiano non erano state toccate, se non marginalmente, dai tentativi di riforma delle forze dell'ordine. Il precedente più significativo è nel primo dopoguerra, quando si registrò il primo tentativo di sviluppare una strategia dell'ordine pubblico adatta per lo stato democratico e la politica «di massa» e una delle ristrutturazioni più significative delle forze di polizia. Non potendo più fare ricorso all'esercito per gli interventi di ordine pubblico – i soldati di leva non davano le necessarie garanzie di affidabilità – alle sole forze di polizia fu assegnato il compito di controllare tutte le situazioni di potenziale disordine. Il corpo delle guardie di Ps venne potenziato e diventò la guardia regia, rafforzando soprattutto l'elemento della militarizzazione [Donati 1977]. Come è stato sottolineato nel capitolo introduttivo, l'Italia cercò di realizzare la modernizzazione e professionalizzazione delle proprie forze dell'ordine restando all'interno del modello di una polizia militarizzata, anzi, vedendo proprio la militarizzazione come elemento integrante del processo di modernizzazione. Così si scelse una strada diversa da quella

dell'Inghilterra dove, già agli inizi dell'Ottocento, il processo di professionalizzazione della polizia aveva portato a una sua de-militarizzazione e a una distinzione netta tra la professione del «poliziotto» e quella del «militare».

Il riemergere del tradizionale modello di polizia, infatti, fu favorito da precise decisioni politiche, che miravano a ristabilire al più presto la piena efficienza dei corpi di polizia e privilegiavano interventi tesi a risolvere, tra i problemi emersi dopo la caduta del fascismo, quasi esclusivamente la crisi materiale. L'impressione di una pura riorganizzazione della polizia sulla base delle vecchie tradizioni e l'assenza di interventi significativi di riforma, emerge anche dalle memorie del socialista Giuseppe Romita, che rimarrà, fino al leghista Maroni nel primo governo Berlusconi, l'unico ministro degli Interni non democristiano (dal 10 dicembre 1945 al 1° luglio 1946). Anche se scriveva, per usare le sue parole, «con una certa intenzione burlona», è significativo che Romita, definendo la polizia italiana un po' la sua creatura, ricordasse come atti rilevanti la scelta della divisa grigioverde, l'approvazione delle nuove mostrine, e l'istituzione dei reparti celeri e dei battaglioni mobili «distinti fra loro dagli alamari diversi» [Romita 1959, 43]. Infatti Romita, preoccupato soprattutto di provare che democrazia non voleva dire disordine, parlò sempre di una «riorganizzazione», mai di una «riforma» della polizia. Ciò nonostante egli affermò che durante la sua permanenza al Viminale era nata «una polizia che nulla aveva a che vedere con il passato» per quanto concerneva l'organizzazione, e inoltre pervasa da «un nuovo spirito democratico» [*ibidem*, 52].

Questa affermazione di Romita è certamente esagerata: la sua riorganizzazione, pur segnata dalla introduzione di alcuni elementi nuovi, rimase sempre nei limiti del modello tradizionale. La «democraticità» della «sua» polizia restò largamente a livello declamatorio e non si notano, per esempio, cambiamenti significativi né nell'organizzazione della polizia, né nell'ordinamento del corpo, né nella formazione professionale degli agenti. Se si guarda agli aspetti organizzativi, la più profonda innovazione consiste nella introduzione della Celere, della quale è da sottolineare la spinta innovativa come

tentativo di «civilizzare» – almeno rispetto alle tradizioni storiche – gli interventi di ordine pubblico. Questo tentativo è da collegare con la dichiarazione di Romita di voler adottare, per situazioni difficili di ordine pubblico come in Sicilia, «due metodi in apparenza contrastanti, ma che viceversa si compendiavano: il metodo forte e il metodo della conciliazione» [*ibidem*, 59]. Da un lato, infatti, i principi tattici seguiti per la Celere sostituivano l'impiego sempre cruento delle armi da fuoco con caroselli di jeep, cariche con manganelli, idranti e gas lacrimogeni [Paloscia 1992, 23]; dall'altro lato essa era fornita di un armamento antiguerriglia e caratterizzata da un'accentuazione delle caratteristiche militari della sua organizzazione interna in paragone con gli altri reparti della polizia. Lo sviluppo della Celere negli anni successivi insegna che la problematicità di questo tentativo di «civilizzare» gli interventi di ordine pubblico dipendeva non solo dall'input politico ma anche dagli elementi spiccatamente militari che la nuova struttura rivelò fin dai suoi inizi.

A parte la creazione della Celere e un primo potenziamento dell'armamento e dei mezzi a disposizione della polizia, gli interventi più significativi di Romita furono al livello del personale. Le sue responsabilità per il sostanziale nulla di fatto dell'epurazione della polizia sono già state ricordate. Fu sempre Romita che integrò nella polizia sia la PAI, la polizia coloniale del regime fascista (che gli alleati consideravano «un corpo di polizia con forti tradizioni fasciste»), sia le milizie specializzate, seppure con alcune cautele[22]. Si procedette inoltre a una selezione dei tanti ausiliari che erano entrati nella polizia in tempo di guerra, fissando requisiti fisici, di età, di stato civile, di istruzione per l'arruolamento nel corpo, per poi provvedere al loro addestramento nelle scuole di polizia, che anch'esse erano da riportare a un funzionamento efficiente.

Romita cercò anche di integrare la polizia con nuovi elementi. Nel febbraio del 1946 fu presentato un provvedi-

[22] Cfr. Romita [1959, 47 s.]; Harris [1957, 162]. Entro sei ore dopo la liberazione di Roma la PAI era stata disarmata e sciolta dagli alleati. Cfr. anche Sannino [1985, 440].

mento legislativo per il reclutamento di 15.000 uomini tra ufficiali e agenti ausiliari scelti, come affermò Romita, fra i partigiani; un primo arruolamento di 6.000 unità era stato attuato dal governo Parri [Sannino 1985, 445 ss.]. Se questa assunzione fu molto criticata e si parlò di polizia di parte, Romita sostenne che questa non era l'intenzione: «Io non intendevo creare una nuova milizia e, infatti, non la creai. Ma dovevo soltanto aumentare le forze dell'ordine. E non avevo altra strada, se non quella di rivolgermi a una categoria di cittadini già selezionata e che aveva fornito l'inconfutabile prova di servire gli ideali di libertà, per difendere i quali la polizia veniva appunto rafforzata» [Romita 1959, 49]. L'arruolamento, infatti, non era aperto ai soli «partigiani», ma a tutti i combattenti della guerra di liberazione, inclusi quindi gli appartenenti al regio esercito. Si seguì inoltre una linea molto cauta nel riconoscimento dei gradi, stabilendo che si poteva ricoprire nella polizia il grado immediatamente inferiore a quello già avuto nelle forze armate dello stato[23].

Se da un lato la polizia italiana, a seguito di questi interventi, diventò sempre più capace di contenere manifestazioni anche delicate, dall'altro lato si riaffermarono vecchie tradizioni tattiche e strategiche. La riduzione delle opzioni di controllo dell'ordine pubblico allo spiegamento «in massa» – che trovava la sua ragione nel tentativo di evitare l'isolamento di singoli poliziotti o di piccole unità – e di reparti sempre più fortemente armati, più che contenere disordini e violenze rischiava già di per sé di produrne, apparendo spesso ai dimostranti come una provocazione. Inoltre, questo spiegamento, poco adeguato ad azioni di pacificazione o *de-escalation* – che sempre di più apparivano come atti puramente formali – rivela come la polizia, in ultima analisi, prendesse in considerazione solo due ipotesi: il contenimento della dimostrazione attraverso cordoni a presidio dei luoghi a rischio o, in caso di disordini o minac-

[23] Sull'entità numerica delle persone arruolate e soprattutto successivamente nominate nei ruoli, in base a un decreto del 6 settembre 1946, esistono cifre divergenti [cfr. Canosa 1976, 199, n. 128].

cia di disordini, lo scioglimento coercitivo dell'intera manifestazione. Questi aspetti divennero visibili dapprima negli interventi della polizia contro manifestazioni indipendenti e spontanee, come per esempio quelle dei disoccupati «comuni», non protetti da organizzazioni sindacali ufficiali o da partiti della coalizione antifascista. Crescevano inoltre le difficoltà politiche delle organizzazioni della sinistra di combinare la presenza al governo con la guida delle proteste, così come quelle della Dc di coniugare la coalizione con partiti operai con le aspirazioni «alla legge e all'ordine» della sua base di riferimento. Per spiegare gli scontri in piazza, emerse infatti spesso, come minimo comune denominatore tra Dc e Pci, un'immagine degli autori materiali delle violenze come facinorosi manovrati dai fascisti [cfr. Reiter 1996, 346 ss.]. L'ordine pubblico diveniva infatti per i governi della coalizione antifascista un problema altrettanto dirompente della politica economica o di quella estera, con le quali era naturalmente strettamente collegato.

Con il secondo governo De Gasperi si registra una scelta molto più aperta e decisa di prima in sostegno del tradizionale modello italiano della pubblica sicurezza, e cioè di una polizia militarizzata, centralizzata, e sotto stretto controllo del governo. Le preoccupazioni sullo sviluppo della polizia italiana espresse durante questo periodo dagli alleati, per esempio, non erano più provocate da segnali di delegittimazione e inefficienza, ma dall'azione concreta del governo italiano tesa a rafforzare il carattere militarizzato delle forze dell'ordine. Nell'autunno del 1946 la commissione alleata scoprì che la polizia italiana si stava procurando, anche illegalmente, una quantità e un tipo di armi che andava ben al di là di quello considerato dagli alleati come appropriato per un corpo di polizia. Il ministero dell'Interno, senza la necessaria autorizzazione alleata, aveva comprato 4.000 mitra al mercato nero. Allo stesso momento il ministero cercava il consenso degli alleati per la produzione di almeno 100 autoblindo per la polizia[24].

[24] Reiter [1997, 54]. Come ammise lo stesso capo della polizia Ferrari i 4.000 mitra erano stati comprati «attraverso agenti operanti in un

3. *Verso il vecchio modello di una «polizia moderna»*

Il modello di polizia che emerge in Italia dopo gli sconvolgimenti della caduta del regime fascista, della guerra, e dell'immediato dopoguerra è stato spesso descritto come la semplice riaffermazione del modello tradizionale, antiquato e inadatto per una democrazia moderna, voluta e realizzata dal centrismo degasperiano. Bisogna però sottolineare che questo sviluppo si profila, in assenza di una forte controproposta riformista, già sotto i governi di unità antifascista, come risposta alla situazione di emergenza e alla crisi delle forze di polizia. Inoltre, se il modello era quello tradizionale, la sua riaffermazione era concepita, come dopo la prima guerra mondiale, come un processo di modernizzazione delle forze dell'ordine. Emblematico è il titolo scelto per la rivista ufficiale del corpo delle guardie di Ps, che iniziò la sua pubblicazione nel 1948: «Polizia Moderna».

3.1. *L'avvento di Mario Scelba*

La fine dell'esperienza dei governi dell'unità antifascista portò al passaggio graduale ma deciso a una «tattica di guerra civile fredda» nei servizi di ordine pubblico della polizia. Le scelte tattiche e organizzative, in parte anticipate durante la permanenza di Giuseppe Romita (e di De Gasperi, dal 13 luglio 1946 al 2 febbraio 1947) al ministero dell'Interno, si intrecciarono con un netto allineamento ideologico e con la individuazione di un nemico interno. Da parte dello stato e delle forze dell'ordine, la protesta, se non espressamente legittimata dalla presenza di associazioni «amiche», era abitualmente interpretata come organizzata

traffico clandestino di armi». Secondo gli alleati non c'era dubbio che il corpo degli agenti di Ps veniva riorganizzato secondo principi non coerenti con i normali doveri di polizia, e che il tipo di armamento prospettato dagli italiani era in contrasto con i termini dell'«armistizio lungo». Fu però anche sottolineato che la situazione italiana, con un alto numero di armi anche pesanti in mano a civili, non poteva definirsi normale. La richiesta per la costruzione dei 100 autoblindo fu ritirata da De Gasperi.

artificiosamente dal nemico «socialcomunista» o da esso strumentalizzata in modo da perdere la sua legittimazione, anche se provocata da problemi sociali e economici reali. In sostegno a questa interpretazione i suoi sostenitori puntavano l'attenzione soprattutto su una certa retorica della sinistra, considerandola come prova che l'opposizione cercava di sfruttare la protesta sociale nella logica esclusiva della lotta al governo, violando le presunte regole della democrazia rappresentativa.

Quando nel febbraio del 1947 Mario Scelba diventò ministro dell'Interno, la sua nomina non fu particolarmente ostacolata dalla sinistra. A suo favore sembravano parlare un passato antifascista e una indubbia fede repubblicana; inoltre, in un primo momento Scelba si mosse con grande circospezione [Marino 1995, 37 ss.]. Se in pochissimo tempo egli diventò la nemesi dei partiti, sindacati e organizzazioni collaterali del movimento operaio (e non solo), questo non fu dovuto a uno stravolgimento delle forze di polizia, ma al suo allineamento ideologico. Fu soprattutto Scelba a dare alla polizia una chiara direzione politica contro i partiti politici e le organizzazioni collaterali del movimento operaio – condivisa da tutto il gabinetto e dal presidente del consiglio De Gasperi – con una crescente azione repressiva verso il sindacato e gli scioperi [*ibidem*, 27 ss. e 138 s.]. Nel lavoro pratico della polizia ciò si traduceva in continui interventi nei conflitti sindacali per salvaguardare la «libertà di lavoro». Gli interventi sempre più duri erano giustificati con l'accusa ai comunisti di usare gli scioperi come arma politica contro il governo, se non addirittura come atti preparatori alla insurrezione armata.

Nell'organizzazione dell'apparato della sicurezza interna il nuovo ministro intervenne soltanto con alcuni aggiustamenti. Per quanto concerne quel simbolo dello «scelbismo» che è la Celere, essa fu istituita, come sopra ricordato, da Giuseppe Romita, ma a Mario Scelba è dovuta una razionalizzazione nel suo dispiegamento sul territorio e il suo potenziamento [*ibidem*, 52]. La forza numerica generale della polizia, però, in breve tempo fu aumentata notevolmente, soprattutto in vista delle elezioni politiche del 1948.

Il decreto del 20 gennaio 1948, n. 15, per esempio, autorizzò l'assunzione temporanea di personale per i servizi di polizia. Furono così assunti 300 ufficiali, 600 marescialli, 1.400 brigadieri e vicebrigadieri, 2.000 guardie scelte e 16.000 guardie, che dovevano aver prestato servizio nelle forze armate nel ruolo corrispondente a quello al quale aspiravano. Per questa nuova leva di ausiliari non esisteva alcun vincolo di ferma, ed essi potevano, a giudizio dell'amministrazione, essere esonerati in qualsiasi momento dal servizio. Deve essere sottolineata l'importanza di questo stato precario di impiego ai fini della disciplina. Lo *status* del personale effettivo, con un sistema di riconferme triennali, dava una sicurezza solo gradualmente crescente: ogni prolungamento di servizio dipendeva dal giudizio positivo dei superiori degli agenti.

Scelba, poi, procedette a un'accurata selezione del personale nelle posizioni di comando, allontanando per esempio gli ultimi prefetti di nomina politica rimasti [*ibidem*, 45]. Emblematica delle scelte di Scelba fu la nomina nel 1948 di un militare, il generale Giovanni D'Antoni, già prefetto di Bologna, come nuovo capo della polizia. Degli 8.000 ex partigiani che aveva trovato ancora all'interno della polizia, Scelba fece, come dichiarò in una intervista a «il Resto del Carlino» (24/2/1971), «piazza pulita», offrendo condizioni molto favorevoli a chi era disposto a lasciare volontariamente il corpo, ma facendo anche ricorso a un vero e proprio *mobbing* con trasferimenti punitivi nelle isole[25].

Il punto più importante per caratterizzare la gestione di Scelba sembra però l'allineamento politico-ideologico della polizia e l'affermazione al suo interno di una mentalità che faticava a comprendere e ad accettare la portata dei diritti

[25] Marino [1995, 48]. I partigiani entrati nella polizia dopo la liberazione erano in parte già usciti prima e di loro volontà, perché non sopportavano la mentalità e il clima all'interno del corpo [cfr. Ballone 1987, 236]. Secondo i dati ufficiali riportati da Sannino [1985, 482], nel febbraio del 1950 gli ex partigiani in servizio effettivo risultavano essere 4.277. Nello stesso momento, dei 2.568 uomini della PAI entrati in servizio effettivo nel 1946 ne erano rimasti 2.543.

nunciti dalla costituzione. Più che di un'affermazione però sarebbe corretto di parlare di una riaffermazione che poteva contare su tendenze consolidate da più generazioni all'interno delle forze dell'ordine: Giuseppe Carlo Marino [*ibidem*, 57], a proposito della politica di Scelba, parla del «paradosso – giustificato con costanti richiami all'eccezionalità della situazione italiana – di uno stato democratico costretto ad affidare le sue sorti ai rigori di una vigilanza autoritaria». Ciò ricorda il giudizio di uno dei primi osservatori stranieri delle forze dell'ordine italiane che, già nel 1915, caratterizzò l'Italia come un paese essenzialmente democratico che però si aggrappava a numerose forme di autocrazia [Fosdick 1969, 91].

All'interno della polizia (e del suo sapere) si riaffermarono così vecchie concezioni autoritarie che mal sopportavano la nuova costituzione repubblicana, interpretata in un modo ristretto, se non criticata apertamente per un presunto eccessivo lassismo, soprattutto a proposito degli articoli che avevano qualche ripercussione sugli interventi di ordine pubblico. Questi sviluppi trovano una loro articolazione nelle pagine della «Rivista di Polizia» che può definirsi organo ufficioso della direzione generale della Ps per funzionari e ufficiali. Un contributo pubblicato nel luglio del 1948 prendeva di mira l'art. 17 della costituzione (che dichiara non più necessario il preavviso per riunioni in luogo aperto al pubblico) affermando che la sua applicazione aveva già fatto sentire le dannose conseguenze a cui avrebbero portato i principi che lo avevano ispirato, e che non sarebbero mai stati abbastanza criticati[26]. Come in questo articolo vi era una concezione chiaramente riduttiva del diritto di riunione, così in altri si esponeva un approccio limitativo al diritto di sciopero, al quale veniva contrapposta la «libertà di lavoro», espressione che servì a lungo per giustificare interventi non limitati alla protezione dei diritti di coloro che non intendevano partecipare agli scioperi, ma anche

[26] Cfr. D'Orsi [1948]. La critica del vicecommissario di Ps D'Orsi alla costituzione era generalizzata: «Molti articoli della costituzione della Repubblica italiana sono stati oggetto di numerosi commenti tutt'altro che favorevoli».

diretti contro gli scioperanti, dalla soppressione della propaganda in favore dell'astensione dal lavoro agli interventi contro il picchettaggio agli ingressi delle fabbriche. Oltre alla visione restrittiva dei diritti costituzionali è da sottolineare la chiara individuazione del nemico da combattere, con una concezione velatamente punitiva. Per «la gente», si afferma, quelli che non partecipano allo sciopero sarebbero dei benemeriti: «gli scioperanti, invece, li chiamano crumiri e si danno da fare per disturbarli, per minacciarli e [...] peggio per usar loro violenza. Ecco che la polizia interviene per garantire i minacciati e per dare il fatto loro ai violenti»[27].

3.2. *Una strategia per la guerra fredda interna*

Le elezioni dell'aprile 1948 e lo sciopero generale dopo l'attentato al segretario del PCI Palmiro Togliatti nel luglio dello stesso anno costituiscono i due eventi chiave per lo sviluppo e il collaudo delle strategie di ordine pubblico nella situazione di guerra fredda interna che si era affermata in Italia. L'analisi della protesta che vedeva in essa un preludio alla insurrezione comunista portò a un ulteriore rafforzamento degli elementi militari delle unità di polizia predisposte ai servizi di ordine pubblico, sempre pronti per interventi coercitivi, e a una forte accentuazione della caratteristica di «repressione preventiva» delle strategie adottate.

Anche se Scelba era molto scettico circa l'esistenza di piani insurrezionali, il governo temeva qualche «sorpresa» da parte dei comunisti prima, durante o dopo le elezioni

[27] Gli esempi sono presi da Lanzara [1948]. Sulla discussione nella costituente il commissario capo di PS [*ibidem*, 63] afferma: «al fine prevalse la corrente che propugnava l'ammissibilità di ogni lotta nella difesa dei diritti sindacali dei lavoratori, senza riflettere che spesso lo sciopero, come è avvenuto di recente, assume le forme di coazione alla pubblica autorità, per simulati motivi economici, ma in effetti per conseguire determinati fini di sovvertimento politico». Cfr. anche il vicequestore Rateni [1949, 169], che chiedeva «disposizioni di legge, che dichiarino, finalmente, il carattere insurrezionale dello sciopero a sfondo politico e che determinino gli organi statali, delegati a riconoscere la natura effettiva delle agitazioni, nel campo del lavoro».

[Marino 1995, 118]. Pure all'interno dell'ipotesi realistica dell'esistenza di strutture segrete del PCI, poco verosimili erano i rapporti allarmanti di polizia, carabinieri e servizi segreti, in molti casi basati su «fiduciari» di dubbia affidabilità [*ibidem*, 129]. Gli interventi della polizia durante il periodo elettorale vennero comunque predisposti in questo clima. In paragone con le elezioni per la costituente del giugno 1946, la specificità dell'intervento delle forze dell'ordine sembra stare non tanto nella cresciuta partigianeria (anche se un clima più ostile alla sinistra è evidente) ma nella preparazione concreta per una guerra civile, attraverso una elaborata raccolta di informazioni, massicci servizi di guardia agli edifici pubblici e ai seggi elettorali, continui pattugliamenti motorizzati, fortemente armati, mirati anche all'effetto psicologico di intimidire «gli elementi sovversivi» e rinfrancare «la parte sana della popolazione». Grandi unità della polizia e dei carabinieri con un armamento militare, insieme con reparti dell'esercito, erano in riserva al livello regionale, e il loro spiegamento era facilitato per le roccaforti della sinistra in Toscana ed Emilia-Romagna. Tutte queste misure «preventive» continuarono a essere implementate anche dopo le elezioni[28].

I disordini provocati dall'attentato del 14 luglio 1948 contro il segretario del Partito comunista Palmiro Togliatti portarono all'intervento della polizia secondo le tattiche per una «guerra civile fredda» che essa aveva sviluppato. Il governo italiano dichiarò infatti che dietro la protesta popolare c'erano i noti piani insurrezionali del PCI e che la proclamazione di uno sciopero generale in difesa della democrazia da parte della CGIL e la richiesta delle «dimissioni del governo della discordia e della fame, del governo della guerra civile» da parte della direzione del PCI erano prime indicazioni in questa direzione. Come ha sottolineato Giovanni Gozzini [1998], l'appello del PCI, anche se non conteneva direttive insurrezionali, era infatti equivoco. Se la prima parte («per la pace interna, per la legalità repubblicana, per la libertà dei cittadini») indicava un'adesione al regime politico esistente

[28] Per un caso locale cfr. Reiter [1996, 352 s.].

in Italia, la seconda con la richiesta di dimissione in blocco del governo senza peraltro avanzare una proposta alternativa di maggioranza rivela la contraddizione di quell'adesione di fondo a una cultura marxista-leninista, abituata a considerare la democrazia borghese un semplice involucro formale e mistificante delle ingiustizie di classe e la prospettiva di una rivoluzione violenta come lo sbocco naturale della lotta di classe. Lo stesso equivoco di fondo caratterizza anche l'appello della CGIL: se era implicito un messaggio di pacificazione, che rifiutava ogni carattere insurrezionale della protesta, la mobilitazione a tempo indeterminato di fatto assumeva come obiettivo politico le dimissioni del governo. Secondo la testimonianza di Nilde Iotti, lo stesso Togliatti, quando qualche giorno dopo l'attentato gli fu permesso di scorrere i giornali, vedendo il titolo a nove colonne de «l'Unità» *Via il governo della guerra civile*, commentò: «Se avessero scritto "Via il ministro dell'Interno", questa sì che sarebbe stata una richiesta non solo plausibile ma anche accettabile»[29].

A proposito del luglio 1948 si è parlato di una Italia sull'orlo di un conflitto armato, o di uno stato di massima tensione, vicino a una esplosione rivoluzionaria[30]. L'immagine di una guerra civile quasi aperta, di decine di migliaia di lavoratori armati in piazza, di una polizia in difficoltà serissime, rapidamente disarmata dagli insorti sembra però esagerata[31]. Più che con la realtà, essa coincide con la visione diffusa dal governo anche per ragioni propagandistiche e, paradossalmente, con il mito del popolo che riprende le armi, caro a una parte della sinistra. Situazioni che possono essere interpretate in questa chiave sembrano infatti circoscritte ad alcune realtà locali, troppo poche per fare apparire verosimile l'attuazione di un piano preordinato[32]. È

[29] Cfr. Gozzini [1998, 72 ss. e 98 ss.]. In un primo momento anche il ministro degli Esteri Sforza e il sottosegretario Moro avevano chiesto le dimissioni di Scelba.

[30] Cfr. Di Loreto [1991, 291 ss.]; Marino [1995, 126 ss.]; Marino [1991, 18 ss.].

[31] Questa immagine emerge per esempio da Jenkins [1988, 147].

[32] Cfr. anche le valutazioni di Scelba e del suo ministero presentate da Marino [1995, 132 ss.].

da sottolineare infatti il carattere spontaneo e difensivo della reazione popolare all'attentato, salvo alcune possibili eccezioni, alimentate per altro più che da piani insurrezionali dalla esasperazione rispetto al clima pesante contro la sinistra creatosi già prima del voto del 18 aprile, accompagnata dalla delusione della sconfitta dopo le grandi aspettative sollevate dalla propaganda del fronte popolare. Non solo la leadership nazionale del PCI ma anche i dirigenti locali sembrano avere cercato di controllare la protesta, piuttosto che di attizzarla [cfr. Gozzini 1998, 143; Grillo 1994].

Senza dubbio, comunque, lo sciopero generale del luglio 1948 costituisce una delle situazioni più preoccupanti per l'ordine pubblico riscontrate in una democrazia occidentale nell'immediato dopoguerra: sei membri delle forze dell'ordine e undici civili vi persero la vita. Il ministro dell'Interno Scelba ordinò misure di estremo rigore per contenere qualsiasi reazione all'attentato, e le forze di polizia, la strategia e le tattiche applicate complessivamente funzionarono secondo le aspettative del governo. I punti salienti del loro impiego – massiccia protezione di edifici pubblici, sedi dei partiti, stazioni radio, cabine elettriche ecc.; pattugliamento del territorio da parte di unità pesantemente armate; capillare raccolta di informazioni – erano già state collaudate durante il periodo elettorale. L'intervento della polizia, inoltre, non era circoscritto a una posizione puramente difensiva, né volto soltanto a controllare e contenere l'azione dei manifestanti. In una situazione locale come quella di Firenze, dove l'ordine pubblico non fu mai seriamente minacciato, appena possibile la polizia iniziò una offensiva contro lo sciopero generale. La mattina del 16 luglio, il questore – che, secondo il suo rapporto del 5 agosto 1948, aveva avuto la netta sensazione che la grande maggioranza di operai e impiegati era stanca di scioperare – ordinò il «deciso» intervento contro scioperanti e picchetti, portando al fermo di 48 persone [Reiter 1996, 354]. Poté così riferire a Roma che lo sciopero era praticamente cessato alle ore 10, cioè due ore prima della fine fissata (con molto ritardo, solo alle 11 di sera del 15 luglio) dalla CGIL.

Questa offensiva repressiva continuò anche in seguito. A Firenze, per esempio, dove gli incidenti violenti furono pochi e di limitata portata, fino al 24 luglio 1948 solo sette persone erano state arrestate in relazione allo sciopero generale e altre tredici erano state denunciate a piede libero, in maggior parte per la distribuzione di volantini non autorizzati. Il 10 agosto, invece, novanta uomini e ventidue donne si trovavano rinchiusi nelle prigioni fiorentine per il loro coinvolgimento nello sciopero [*ibidem*]. In tutta Italia vi furono circa 7.000 tra denunce e arresti, con una distribuzione sul territorio che rifletteva da vicino la forza organizzativa del PCI, piuttosto che l'effettiva virulenza della sollevazione popolare[33]. Con una ordinanza fortemente contestata dalla sinistra, il ministro Scelba aveva infatti predisposto la punizione rigorosa di tutti i responsabili, quale che fosse la carica o qualifica sindacale ricoperta, per i gravi crimini che secondo lui erano stati commessi, invitando i prefetti a richiamare l'attenzione dell'autorità giudiziaria sugli aspetti di insurrezione armata che varie azioni in alcune località avrebbero assunto e sulla necessità di una rapida azione giudiziaria, ordinando di resistere con ogni mezzo ai tentativi di rilascio degli arrestati[34].

La repressione che seguì fu massiccia, e spesso scatenata da avvenimenti anche di minima portata. In queste circostanze trovò applicazione quel tipo di strategie dissuasive con intento intimidatorio, quella «prevenzione repressiva», alla quale abbiamo accennato nel capitolo introduttivo, già collaudate nei mesi precedenti e, poi, impiegate con crescente raffinatezza. Nei giorni e mesi successivi allo sciopero generale, la polizia a Firenze utilizzò per esempio una diffida ciclostilata che minacciava il diffidato con

più rigorosi provvedimenti a di lui carico, salvo la denuncia per i reati di cui si rendesse responsabile, qualora in occasione di even-

[33] Cfr. «Rinascita», 1954, XI, n. 8-9, p. 543; Gozzini [1998, 167].

[34] Cfr. Canosa [1976, 129]. La circolare fu pubblicata da «l'Unità» (24/8/1948), e l'iniziativa di Scelba fu criticata aspramente in parlamento da Santi (Camera I, 1957 ss.) e Di Vittorio (*ibidem*, 1963 ss.). Nella sua risposta (*ibidem*, 1975 ss.), Scelba negò qualsiasi interferenza sulla magistratura.

tuali futuri disordini venisse nuovamente fermato per atteggiamenti provocatori o di incitamento alla disobbedienza alle leggi o per attentati alla libertà di lavoro, anche in occasione di scioperi.

In un caso concreto questa diffida venne emessa contro un uomo un cui amico in un cinema aveva fatto per due volte un «pernacchio», prima quando De Gasperi veniva inquadrato durante la messa in onore dei due poliziotti uccisi ad Abbadia San Salvatore, e poi quando si vedevano blindati della polizia in azione. Secondo un giornale locale, i due amici e una terza persona vennero in seguito processati per vilipendio delle forze armate [*ibidem*, 355].

Per le strategie dissuasive con intento intimidatorio la polizia italiana poteva ricorrere a quell'«armamentario di misure amministrative applicabili sulla base di semplici sospetti» [Canosa 1976, 83] tradizionalmente a sua disposizione. Sulla base delle norme contenute nel TULPS fascista, le questure a loro discrezione potevano proibire manifesti, raccolta di fondi, comizi e manifestazioni della sinistra; esse infatti utilizzarono queste misure anche, in chiara violazione dei diritti costituzionali, in un tentativo di frenare la protesta sociale. Uno strumento particolarmente problematico era proprio la diffida, spesso usata dalle forze dell'ordine con chiaro intento intimidatorio contro attivisti che erano riusciti a non infrangere alcuna legge o norma[35]. Le finalità di questa «prevenzione repressiva» emergono, per

[35] Durante lo sciopero dei coloni e braccianti nella provincia di Firenze nel novembre 1948, la stazione dei carabinieri di Rufina, dopo avere appreso da «notizie confidenziali» i nomi delle persone più attive nel fare propaganda a favore dello sciopero, le diffidava il 25 novembre 1948 «perché si astengano in modo assoluto da qualsiasi azione, sia diretta che indiretta, relativa alla libertà di lavoro e di sciopero. Ai predetti è stato fatto presente che se nei loro riguardi venisse fatta una minima lamentela, saranno ritenuti responsabili di tutto ciò che accadesse». Secondo un rapporto della I compagnia esterna dei carabinieri alla questura del 1° dicembre 1948, i carabinieri di Reggello avevano diffidato tre individui «sorpresi dai militari dell'arma a svolgere verso coloni mezzadri attività che, pur non integrando gli estremi del reato di violenza privata, tendeva tuttavia a indurre, in modo non perfettamente consono al regime delle instaurate libertà, a far loro sospendere il lavoro». ASF, Q 525, f. «Difesa della libertà sindacale».

esempio, da un rapporto del 5 maggio 1949 della I compagnia esterna dei carabinieri alla questura di Firenze che sottolinea che le stazioni dipendenti avevano sempre deferito all'autorità giudiziaria i responsabili di attentati alle libertà sindacali e di lavoro «tanto da aver conseguito una meno numerosa adesione agli scioperi e alle agitazioni da parte degli operai, coloni e braccianti»[36].

Nella parte della popolazione presa di mira da tali provvedimenti, la polizia non riuscì a bilanciare una forte delegittimazione. Non bisogna però dimenticare che la maggioranza degli italiani probabilmente approvò l'operato della polizia, anche nella sua forma politicizzata. Le notizie di aperte manifestazioni di simpatia all'indirizzo della polizia, per esempio, contenute nei rapporti dei prefetti dopo la fine dei disordini in seguito dell'attentato a Togliatti, potevano essere esagerate ma non erano certo del tutto inventate. Nella provincia di Firenze, nelle settimane dopo lo sciopero generale più di 500.000 lire furono donate in beneficenza destinata alle famiglie dei due poliziotti uccisi a Abbadia San Salvatore[37].

Effetti negativi sull'immagine della polizia, destinati a crescere con il normalizzarsi del clima politico negli anni seguenti, venivano però dalle vittime provocate dagli interventi coercitivi per il mantenimento dell'ordine pubblico. Nonostante l'attenuarsi di quelle situazioni e tensioni più direttamente collegate alla guerra – che avevano portato negli anni precedenti a episodi di rivolta con un alto numero di morti, per esempio contro l'arruolamento nelle forze armate o contro la requisizione del grano per l'ammasso – durante il periodo che porta ai grandi appuntamenti del 1948 il numero delle vittime negli scontri tra polizia e dimo-

[36] ASF, Q 525, f. «Difesa della libertà sindacale».

[37] Cfr. ASF, Q 488, f. «Offerte - elargizioni e premi ad agenti di PS (o familiari) feriti e caduti in servizio». In un primo momento la sinistra, con una sottoscrizione in favore di tutte le vittime dello sciopero generale, aveva cercato di affiancarsi a questa iniziativa. Dopo le reazioni ostili nella stampa, il nome di questa sottoscrizione fu cambiato in «Pro vittime Scelba». Cfr. ASF, Q 477, f. «Attentato all'on. Togliatti – manifestazioni», sottofasc. 6.

stranti non conobbe una diminuzione significativa. Al contrario, dalla seconda metà del 1947 si assistette a un crescendo di scontri sanguinosi in occasione di manifestazioni di protesta, scioperi, occupazioni di terre: nei due mesi di novembre e dicembre 1947, in 8 interventi di ordine pubblico si contano 2 morti tra le forze di polizia e 14 tra i civili.

La giustificazione data dal governo per l'uso delle armi da fuoco era sempre che la polizia vi era stata costretta per non essere sopraffatta dalla folla inferocita, mentre venne sempre negato che fosse stato ordinato di sparare sui manifestanti. Le vittime furono attribuite alla fatalità (la polizia avrebbe sparato in aria a scopo intimidatorio e la vittima sarebbe stata colpita da una «pallottola vagante») e all'autodifesa di singoli poliziotti o carabinieri isolati e circondati che si sarebbero visti costretti a sparare. L'elemento comune di queste argomentazioni è che sarebbe stata l'azione degli stessi manifestanti a provocare l'uso delle armi da fuoco. L'interazione diretta tra polizia e manifestanti in piazza era, in effetti, fortemente segnata dall'asprezza del conflitto sociale e politico in Italia. Soprattutto per il periodo del dopoguerra si deve constatare una diffusione di repertori violenti tra i dimostranti che non può essere riportata alla sola provocazione o alla reazione agli interventi della polizia. Come dimostra il caso estremo dei disordini dopo l'attentato a Palmiro Togliatti, non solo era ancora viva la tradizione di manifestazioni di rivolta sociale, di un sindacalismo mosso dalla rabbia di popolo e animato da una volontà di giustizia diretta e immediata, ma anche l'esperienza diretta e indiretta della resistenza, con episodi di violenza anche oltre la data della liberazione, aveva familiarizzato una parte degli attivisti con l'uso di metodi violenti nella lotta politica. Se il primo fenomeno emerse dietro l'uccisione di due poliziotti a Abbadia San Salvatore, il secondo trovò espressione in alcune realtà come Genova, e anche in episodi quali alcuni sabotaggi alle linee ferroviarie, durante i quali si sfiorò la strage [Marino 1991, 24 ss., 28 ss., 35].

Non è comunque realistico pensare che il Pci poteva avere il pieno controllo su questi fenomeni in particolare e

sui movimenti popolari in generale – una interpretazione che emerge non solo da una parte dei rapporti delle autorità di PS, ma anche, per motivi del tutto diversi, da certo materiale propagandistico del partito. L'accettazione di metodi violenti nella lotta politica, inoltre, non era ristretta alla sola sinistra, che in numerosi episodi fu essa stessa vittima della violenza[38]. Soprattutto esistono, per la lunga scia di morti civili negli scontri di piazza – secondo i dati presentati da Bermani [1990] dopo il 1948 e fino al 1969 non ci saranno più morti tra la polizia durante interventi di ordine pubblico a manifestazioni politiche – anche chiare responsabilità politiche della maggioranza governativa. Queste responsabilità, sulle quali torneremo nel prossimo capitolo, vanno dal rafforzamento di tutti gli elementi strutturali che contribuirono al triste bilancio degli interventi in piazza della polizia (la sua militarizzazione e armamento pesante, le tattiche dominanti per gli interventi di ordine pubblico, i poteri estesi a essa concessi), alla copertura totale degli interventi di ordine pubblico (anche se erano sproporzionati alla minaccia), alla trasmissione nella polizia di una diffidenza generalizzata verso la protesta e di una immagine della sinistra e degli suoi attivisti come pericolosi nemici dello stato e della società, se non di facinorosi o di semplici criminali.

3.3. *Il bilancio della riorganizzazione*

Dopo la riorganizzazione dei primi anni del dopoguerra, secondo la visione esposta in pubblicazioni ufficiali [*Ri-*

[38] Da ricordare, soprattutto le numerose violenze e gli attentati anche mortali che colpirono sindacalisti e attivisti della sinistra nel sud. Episodi di violenza politica videro anche coinvolti attivisti di partiti moderati. Il 2 aprile 1946, a Corato (Bari), da un corteo democristiano di circa 200 persone, in celebrazione per la vittoria nelle elezioni, furono lanciate bombe a mano e sparati colpi di arma da fuoco contro la sede del PCI. Rimasero feriti due militari in servizio d'ordine pubblico e otto civili. Cfr. rapporto del comando generale dei carabinieri, 4 aprile 1946, ACSR, PDC, 1948-50, f. 1-6-4, n. 12204.

costruzione 1952] la polizia italiana aveva superato tutti o quasi i problemi emersi dopo la caduta del regime fascista. Dal punto di vista delle aspettative del governo rispetto alla polizia, gli anni dal 1944 al 1948 infatti segnarono un grande progresso: da una forza delegittimata e disorientata, la polizia italiana si trasformò in un corpo capace di garantire quell'ordine pubblico che la maggioranza vedeva minacciato dal nemico «socialcomunista». La ristrutturazione del dopoguerra lasciava però inalterati gli elementi problematici del tradizionale modello di polizia, come la coesistenza di una forte centralizzazione con molteplici conflitti di competenza tra le diverse forze dell'ordine. La rinnovata legittimazione della polizia, inoltre, aveva le caratteristiche tradizionali di una legittimazione più politica che professionale. Essa era strettamente legata al suo schieramento in uno dei campi che si contrapponevano durante gli anni della guerra fredda interna e non fu affatto condivisa da una parte consistente della popolazione. Se la crisi morale apertasi con la caduta del fascismo si poteva considerare in parte rimarginata essa non era del tutto superata: le accuse di continuità con il vecchio regime continueranno infatti per decenni, con riferimenti concreti sia al passato di singoli appartenenti alle forze di polizia, sia alla sopravvivenza dell'impianto giuridico costruito dal fascismo (soprattutto, il TULPS). Evidenti limiti nella democratizzazione del sistema di polizia furono regolarmente denunciati anche da esponenti al di fuori dal campo della sinistra marxista.

Con il reclutamento massiccio di personale dall'esercito, dalla PAI e dalle ex milizie specializzate, la riorganizzazione del dopoguerra aveva inoltre rafforzato ancora la tradizionale militarizzazione della polizia italiana, e favorito all'interno del corpo la dominanza di una mentalità con forti tratti autoritari. Proprio l'elemento caratterizzante della militarizzazione, però, provocava tensioni all'interno della polizia, con l'emergere di due posizioni contrapposte: una prima posizione ufficiosa che celebrava l'accentuazione degli aspetti militarizzati del corpo, giustificata con le esigenze di ordine pubblico, come elemento fondamentale di una nuova polizia moderna; una seconda posizione critica che de-

nunciava le tensioni interne e con i cittadini create da questo tipo di riorganizzazione, chiedendo il rafforzamento degli elementi civili nell'organizzazione della polizia.

L'aspetto militarizzato emerge chiaramente dominante nell'autorappresentazione della polizia, per esempio in occasione della sua festa annuale, il 18 ottobre, come attestano le pagine a essa dedicate dalla pubblicazione ufficiale «Polizia Moderna». La stessa mentalità pervade anche la visione dei reparti celeri, celebrati nella «Rivista di Polizia» dal capitano di Ps Zambonini [1948, 501] come «la parte più vivace, appariscente e rappresentativa di tutta la polizia» che affrontava «la folla accortamente guidata e inquadrata dai tecnici dell'agitazione e della sommossa». Per quanto concerneva le questioni tecniche dell'impiego di tali unità, si fece ricorso a concezioni strettamente militari, paragonando la Celere ai reparti corazzati dell'esercito [*ibidem*].

Questa mentalità colora anche le valutazioni generali derivanti dall'analisi «tecnica» di eventi come lo sciopero generale dopo l'attentato a Palmiro Togliatti. Nella «Rivista di Polizia» il capitano di Ps Rosania [1948, 593] sottolineava a proposito degli scontri del luglio del 1948 che i funzionari che dirigevano i servizi d'ordine pubblico dovevano impostare e risolvere veri e propri problemi tattici, strategici e logistici e che, inoltre, avevano alle dirette dipendenze reparti di Ps forniti di ogni sorta di moderni mezzi e artifici bellici: «Orbene, chi può onestamente negare che, in tali circostanze, al questore non debbono mancare tutte quelle cognizioni e qualità militari che si richiedono a un buon generale?». L'articolo criticava l'assenza di ogni requisito e preparazione militare nell'arruolamento e nell'addestramento dei funzionari e proponeva di unificarne la carriera con quella degli ufficiali. Al contrario che nella proposta del Pci del 1946, che con l'unificazione delle carriere puntava a civilizzare il ruolo degli ufficiali, lo scopo era la militarizzazione dei funzionari e cioè un unico ruolo di funzionari di Ps con qualifiche anche militari sull'esempio della Pai, il cui ordinamento e regolamento veniva definito «materiale giuridico preziosissimo e sperimentato di cui si dovrebbe far tesoro» [*ibidem*, 595]. La stessa proposta, sempre con riferi-

mento alla PAI, ricorre più volte nelle pagine della «Rivista di Polizia». È singolare che il modello proposto fosse una polizia coloniale, e cioè una polizia pensata per un territorio da poco sottomesso, con una popolazione ostile. Forse non è inutile ricordare che la polizia coloniale era anche il modello usato, all'interno del Regno Unito, in Irlanda.

Dall'interno della polizia si levavano però anche voci contrastanti: nella «Rivista» di questi anni trovava spazio una discussione con numerose lettere sulle relazioni tra funzionari (civili) e ufficiali (militari), in parte incentrata su problemi di disparità nel trattamento economico, all'interno della quale furono pubblicate anche critiche alla crescente militarizzazione del corpo che si sarebbe spinta addirittura oltre il modello tradizionale[39]. Una voce lamentava disagio, angolosità di rapporti e incomprensioni tra funzionari e ufficiali, e parlava di «un'atmosfera di gelosia e di diffidenza reciproca». «La colpa non è del personale, ma dell'ordinamento che è stato attuato, il quale come tiene lontani dai reparti i funzionari e li rende a essi estranei psicologicamente, così costringe gli ufficiali a muoversi ordinariamente nella ristretta cerchia della caserma facendo loro sfuggire la visione esatta di quello che è e dev'essere un organismo di polizia»[40].

L'autore, commissario alla questura di Foggia, vedeva la coesione e l'omogeneità della polizia minacciate dal forte aumento numerico e dalla creazione dei reparti mobili, sviluppi che avrebbero messo il corpo delle guardie in condizione di grande autonomia, «da alcuni ritenuta e ostentata addirittura quale indipendenza, nei confronti dei funzionari, rendendone costoro estranei e avulsi dalla vita dei reparti

[39] Cfr. la rubrica delle lettere nei fascicoli 5-6, 7, 8 del 1948 e nel fascicolo 1-2 del 1949.

[40] Cfr. Celentano [1949, 97]. Celentano si pronunciava contro il modello di una polizia coloniale come la PAI, non adatto per una polizia metropolitana e prevedeva una normalizzazione dell'ordine pubblico che avrebbe consentito una sensibile riduzione degli effettivi della polizia e il ritorno alla sua normale struttura. Nel frattempo esercitazioni e addestramento comune dovevano colmare il divario tra funzionari e ufficiali e tra agenti della questura e agenti dei reparti.

agenti di Ps, che devono invece impiegare e dirigere in servizi d'ordine pubblico» [Celentano 1949, 98]. L'ingresso di ufficiali e sottufficiali provenienti dall'esercito, privi di qualsiasi nozione dei più elementari problemi della polizia e digiuni di leggi e regolamenti di Ps, avrebbe inoltre avuto l'effetto di imprimere alla vita nelle caserme uno stile esageratamente o addirittura unicamente militare, con le guardie trattate come uomini di truppa e non come agenti di Ps, sia pure sottoposti a inquadramento e disciplina militare.

Un ulteriore dualismo si sarebbe sviluppato tra gli agenti delle questure e quelli dei reparti mobili. I primi, che imparavano tecniche di polizia, leggi e regolamenti si vedevano come gli unici veri poliziotti: «Gli altri sono disposti a una vita e disciplina in caserma che pongono in prima linea soltanto il profilo militare del servizio e dà loro l'impressione che questure e reparti siano estranei le une agli altri e che si tratti di organismi separati e indipendenti» [*ibidem*]. Guardie appena arruolate si dichiaravano profondamente deluse dalla esperienza fatta nella polizia perché si sentivano trattate come soldati e soltanto come soldati [*ibidem*]. Il ministro dell'Interno infatti godeva di pessima fama come «datore di lavoro», e pochissimi furono i provvedimenti presi da Scelba per migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli agenti [Sannino 1985, 476]. Il riposo settimanale e le ferie retribuite e irrinunciabili furono concesse da Fanfani solo nel 1953; la prassi dei trasferimenti, sempre motivati con «esigenze di servizio», ma spesso usati come sanzione, continuò anche ben oltre quella data; i turni di servizio, anche in assenza di particolari esigenze di ordine pubblico, erano spesso pesanti e la paga modesta[41].

4. *La riorganizzazione della polizia: una conclusione*

Concludendo, bisogna sottolineare soprattutto il carattere del periodo dei governi dell'unità antifascista come

[41] Per i turni pesanti dei servizi di «pattuglia fissa» o di «piantonamento a isolati», cfr. Cristofoletti [1949].

«finestra di opportunità» per una riforma del tradizionale modello di polizia, che si era aperta con il crollo del vecchio regime e la crisi delle forze dell'ordine. Tra i vari fattori che favorivano invece una semplice ricostruzione della polizia, determinante deve considerarsi l'eterogeneità ideologica e politico-programmatica dei partiti della coalizione. Molto distanti restavano infatti le posizioni su come i principi della repubblica democratica dovessero trovare espressione concreta nelle relazioni tra stato e cittadino. Di conseguenza, mancava la base per l'elaborazione di un modello rinnovato di polizia che avrebbe portato a un mutamento nelle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico. In un clima di emergenza permanente, le misure prese per affrontare la crisi dell'immediato dopoguerra – il rafforzamento della struttura centralizzata e militarizzata delle forze di polizia; l'enfasi sulla quantità del personale invece che sulla qualità; la scelta di un armamento adatto per «ogni evenienza» – furono riconfermate successivamente nel clima della guerra fredda. Con il tradizionale modello di polizia, che proprio nella militarizzazione vedeva un elemento di modernizzazione, tornarono anche strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico che puntavano sull'opzione coercitiva – con modalità di intervento che provocarono un numero di vittime civili, difficilmente giustificabile, anche considerando la diffusione di repertori violenti tra i manifestanti – e strategie persuasive in funzione di «repressione preventiva» della protesta.

Se dal punto di vista della maggioranza questa ricostruzione delle forze dell'ordine costituiva un successo politico, essa lasciava però aperti molti problemi all'interno dei corpi di polizia e nelle relazioni di essi con i cittadini. A questi problemi torneremo nell'analisi del modello di polizia dominante nella prima fase della repubblica italiana, particolarmente collegato con la figura di Mario Scelba, alla quale è dedicato il prossimo capitolo.

CAPITOLO TERZO

Lo «scelbismo»: un modello di polizia per la guerra fredda interna

L'autunno del 1949 vide una grande mobilitazione dei contadini calabresi per la riforma agraria e contro i latifondisti. Consistenti rinforzi di polizia, richiesti anche dai parlamentari democristiani locali, furono mandati da Roma. Il 29 ottobre, a Melissa, la polizia intervenne contro l'occupazione del fondo Fragalà, conteso tra il comune e il barone Berlingieri. I contadini resistettero al tentativo di scacciarli dalla terra; la polizia aprì il fuoco, uccidendo tre persone e ferendone quindici. Il 29 novembre, a Torremaggiore, le forze di polizia sciolsero un assembramento davanti alla camera del lavoro uccidendo, sempre con armi da fuoco, due persone, mentre una terza morì per lo spavento. Il 14 dicembre, la polizia invase il paese di Montescaglioso alla ricerca delle persone che avevano capeggiato le occupazioni di terre dei giorni precedenti. Nel rastrellamento vennero uccisi da una raffica di mitra due braccianti, mentre cinque rimasero feriti. Pur in disaccordo con numerosi punti anche sostanziali della versione dei fatti presentata dal governo e fortemente critica dell'indirizzo dato da Scelba alla polizia, l'opposizione interpretò gli scontri sanguinosi come un fenomeno largamente circoscritto alle regioni più arretrate del paese, specie al Mezzogiorno.

Il 9 gennaio 1950, nel corso di uno sciopero generale proclamato dalla camera del lavoro di Modena per protestare contro la serrata delle Fonderie Riunite, la polizia, schierata davanti agli stabilimenti, aprì il fuoco contro i dimostranti, uccidendo sei persone e ferendone, secondo le cifre ufficiali, quindici[1]. Una delega-

[1] L'opposizione e la parte civile nei processi successivi affermeranno che ci furono centinaia di feriti – anche da arma da fuoco –, molti dei quali preferirono evitare le cure ospedaliere per non rischiare l'arresto. La tensione intorno alle fonderie era cresciuta da tempo: la direzione premeva per una riduzione del personale, un aumento della produttività e un «rientro nei ranghi» del sindacato. Con trattative ancora in corso, il 3 dicembre fu decisa la serrata e il licenziamento di tutto il personale dipendente a partire dal giorno 5. Il 28 dicembre 1949 la direzione offrì di riaprire la fabbrica con 250 dei 540 dipendenti, senza alcun accordo

zione di parlamentari della sinistra, recatasi sul posto, ricostruì i fatti in modo diametralmente opposto rispetto alle autorità. Il 10 gennaio, l'«Avanti!» titolava *Affoga nel sangue il governo*, mentre «l'Unità» pubblicava un fondo di Pietro Ingrao dal titolo *Premeditazione*, parlando in prima pagina di «mitragliatori a fuoco incrociato contro cinquecento operai inermi». Per «Il Popolo», invece, era stata «ristabilita la calma a Modena» e lo stesso giornale, due giorni dopo, affermava che non c'era «nessun dubbio possibile sulla premeditazione estremista»: «la polizia sparò per legittima difesa». Anche per il «Corriere della Sera» (10/1/1950), gli agenti avevano reagito all'attacco di diecimila manifestanti, ed era stata una bomba a mano lanciata dalla folla a provocare la sparatoria.

L'opposizione di sinistra convocò una riunione di tutti i suoi parlamentari a Modena per l'11 gennaio per presentare i primi risultati dell'inchiesta, condotta dai senatori Terracini e Malagugini, che sottolineava una chiara e aperta collusione delle autorità locali con il proprietario delle fonderie, già evidente nel periodo precedente i disordini. Il giorno dell'eccidio non vi sarebbe stata alcuna presa di contatto, alcun avvicinamento fisico, materiale, fra dimostranti e forze di polizia. Le autorità avrebbero preteso che il comizio previsto si tenesse in periferia. Gli operai, raccogliendosi in vari punti della città, avrebbero aspettato di conoscere quale piazza fosse stata designata per il comizio, per dirigersi poi verso le fonderie, dove più tardi ripetute cariche della polizia avrebbero scatenato scontri e violenza. Gli omicidi di dimostranti avrebbero invece sempre seguito lo stesso schema: «la presa di mira a lunga distanza, sovente di 60, 70 metri, con un moschetto, da parte di un agente o di un carabiniere – e in un caso specifico pare di un ufficiale dei carabinieri – di operai che o si allontanavano nella direzione a essi indicata dalla polizia, o attendevano, fermi, incerti sul da farsi, e il loro abbattimento a freddo, con tiro di precisione». Le vittime in genere sarebbero state colpite alle spalle o alla nuca, e per questo gli omicidi dovevano definirsi premeditati: «non si è trattato assolutamente di un'azione di polizia diretta a sciogliere assembramenti riottosi di masse operaie e a respingerne le aggressioni ostili, ma di un tiro al piccione, di un vero tiro al piccione»[2].

sindacale. L'offerta fu rifiutata dal 94% delle maestranze. Anche i «sindacati liberi» avevano dichiarato uno sciopero, limitato ai metallurgici [Bertucelli 1996].

[2] Cfr. l'opuscolo *Modena 9 gennaio 1950 - atto di accusa dell'opposizione - relazione della commissione d'inchiesta pubblicata per conto dell'assemblea dei Deputati e dei Senatori dell'opposizione* (supplemento al numero 18 de «l'Unità»).

Le condizioni dell'ordine pubblico a Modena, come in tutta l'Emilia «rossa», erano state negli anni precedenti una preoccupazione costante per le autorità, con valutazioni particolarmente allarmistiche. In un rapporto del 25 luglio 1948, il prefetto Laura aveva tratto dagli scontri dopo l'attentato a Togliatti la conclusione che: «È bene che le forze di polizia dislocate a presidio di determinati obbiettivi non siano rilevanti ma scelte e agguerrite e costituite da elementi decisi ai quali è necessario dare istruzioni precise, e tali da consentire loro – ove necessario – l'uso delle armi, senza eccessive preoccupazioni di responsabilità» (ACSR, MDI, Gab. 1948, b. 46, f. 12033/49). Scontri vi erano stati anche il 9 gennaio 1949, quando la polizia aveva usato i lacrimogeni e sparato in aria per sciogliere un corteo non autorizzato. Nella seconda metà del 1949, intorno alla vertenza sindacale delle Fonderie Riunite, si erano succedute numerose agitazioni.

Nel giorno precedente l'eccidio, l'ordinanza della questura di Modena, prevedendo l'afflusso di numerosi manifestanti e il tentativo di occupare non solo le Fonderie Riunite ma anche altre fabbriche, aveva disposto presidi massicci agli uffici pubblici e nella zona industriale, nonché posti di blocco per impedire l'avvicinamento degli operai (*ibidem*, f. 11249/2). La mattina del 9 gennaio, ca. 20.000 dimostranti sarebbero affluiti a Modena; a questo punto, per consentire almeno il raggruppamento delle masse, il prefetto (secondo il suo rapporto del 23 gennaio 1950) aveva autorizzato un comizio in piazza Roma, intimando, tramite diffida, ai dirigenti sindacali di far desistere gli scioperanti da qualsiasi proposito di violenza. Uscendo verso le ore 9.45 dalla questura, essi avrebbero assunto formale impegno di svolgere opera di pacificazione e di indirizzare le masse a piazza Roma. Invece, appena dopo le ore 10, sarebbe pervenuta in questura la segnalazione che oltre 10.000 persone si andavano raccogliendo nelle immediate adiacenze delle Fonderie Riunite (*ibidem*).

Fin dai primi telegrammi, il prefetto Laura parlò degli scontri in termini di un attacco preordinato di una massa di operai, che sarebbero affluiti alle fonderie come se fossero stati inquadrati e militarmente organizzati, contro la forza pubblica schierata in difesa dello stabilimento[3]. Secondo la versione ufficiale, la folla avrebbe

[3] Il telegramma del prefetto di Modena del 9 gennaio 1950, ore 23.45, cita come esempio della premeditazione la pubblicazione, nel settimanale «La verità» della federazione comunista modenese, vicino all'appello a riunirsi accanto alle maestranze licenziate, di una fotografia delle fonderie come evidente obbiettivo per gli operai (ACSR, MDI, Gab. 1950-52, b. 16, f. 11249/3).

usato contro la polizia ogni tipo di arma, non solo bastoni, spranghe di ferro, e altre armi contundenti, ma anche bombe a mano, pistole e addirittura mitra. In un primo momento la questura segnalò, infatti, come ferito da arma da fuoco un brigadiere di Ps, che in verità aveva riportato solo una lesione al naso e un'altra alla guancia (complessivamente rimasero feriti, da colpi contundenti, 14 tra poliziotti e carabinieri). Non sarebbe stato dato l'ordine di aprire il fuoco, e singole guardie e carabinieri avrebbero sparato, prima a scopo intimidatorio, poi per legittima difesa. Prova del fatto che non era stato ordinato di aprire il fuoco sarebbe stato lo scarso numero dei colpiti[4]. Successivamente fu affermato in ripetuti rapporti della prefettura e della questura di Modena che almeno una parte delle vittime era stata colpita dal fuoco degli stessi manifestanti. Da notare, infine, che il capo della polizia, in un appunto del 27 gennaio 1950, criticò le disposizioni delle autorità locali, che avrebbero disperso e immobilizzato le forze di polizia in presidi, cordoni, e posti di blocco, concludendo che «le forze disponibili erano più che sufficienti; bastava saperle impiegare!» (*ibidem*, f. 11249/3).

La reazione del ministro fu influenzata dalle già annunciate dimissioni del governo, poi avvenute il 13 gennaio. Informando i prefetti della convocazione dei parlamentari della sinistra a Modena, Scelba in un telegramma del 10 gennaio affermò: «Può prevedersi che opposizione cerchi sfruttare episodio per manifestazioni antiparlamentari et antidemocratiche anche in previsione crisi ministeriale stop Poiché accertamenti in corso escludono responsabilità forze stato nel luttuoso episodio manifestazione Modena appalesasi quale ennesimo et più spettacolare tentativo modificare situazione politica creata voto popolare 18 aprile». Scelba ordinò quindi di adottare immediatamente misure adeguate a frustrare eventuali tentativi intimidatori e garantire le libertà costituzionali, mantenendo le forze di polizia vigilanti «giorno et notte». Le misure indicate dovevano essere rigorosamente mantenute fino alla soluzione della crisi, la quale escludeva ogni cambiamento nell'indirizzo politico del governo: «Paese esige ordine sicurezza et tranquillità et approverà ogni misura tesa garantire questi beni» (*ibidem*). Negli anni successivi il ministero degli Interni cercò di impedire qualsiasi commemorazione pubblica delle vittime di Modena, e di provare, con notevole zelo, irregolarità nella gestione del fondo di sottoscrizione per i familiari[5].

[4] Cfr. *ibidem* la relazione confidenziale del questore al capo della polizia del 12 gennaio 1950, che affermò inoltre che l'azione preordinata della sinistra non ebbe piena esecuzione per il fermo atteggiamento della forza pubblica.

[5] Il 10 giugno 1950 il prefetto di Modena comunicò che «dopo

La denuncia a carico del prefetto e del questore di Modena presentata da Terracini sarà archiviata il 20 aprile 1950. I due funzionari non avrebbero dato ordine di sparare, ma di mantenere l'ordine pubblico, e oggettivamente non potevano intervenire per fermare le violenze. Le frasi pronunciate all'interno dei loro uffici davanti a delegati dei manifestanti – tra l'altro, il prefetto avrebbe detto «Qui succederà una strage! Abbiamo tanta forza da sterminarvi tutti!», e il questore «Sarà un macello!» – furono spiegate con la loro convinzione di avere a che fare con una insurrezione e non con uno sciopero. Il 29 maggio 1952 un primo processo a carico di 34 lavoratori accusati di tentata invasione di edifici (27 di loro anche di resistenza aggravata a pubblico ufficiale) finì con l'assoluzione di tutti gli imputati[6].

In parlamento, le tensioni irruppero nella seduta della Camera del 31 gennaio 1950, quando la deputata Gina Borellini di Modena, avvicinandosi al banco del governo, lanciò verso di esso manifestini con le fotografie delle vittime, accusando «in quel banco siedono degli assassini» (Camera I, 14742). Nella seduta del 14 febbraio il presidente del consiglio De Gasperi affermò che il Pci avrebbe fatto affluire a Modena tante persone dalla provincia non direttamente interessate alla vertenza sindacale, tra cui alcuni che l'amnistia di Natale aveva fatto uscire dal carcere. La seduta dovette essere sospesa quando De Gasperi parlò di una «parata parlamentare di Modena». Riprendendo la parola, il presidente del consiglio sostenne che la sinistra usava gli eccidi in una campagna di odio contro il governo. Egli assicurò di non voler mettere in dubbio la buona volontà dei dirigenti sindacali, ma «se qualche agente provocatore accenderà la scintilla di un conflitto, non venite qui su questi banchi a gridarci: assassini! L'accusa rimbalzerebbe sui provocatori» (Camera I, 15421).

Abbiamo voluto aprire questo capitolo con la rievocazione di alcuni interventi coercitivi di ordine pubblico, fortemente legati all'immagine dello «scelbismo». Come vedremo in una prima parte, più rappresentativa e caratteriz-

laboriosa e tenace azione, esplicata dalla locale questura» la vedova di una vittima «resasi conto dei danni, subiti dalla sua famiglia», aveva presentato formale querela (Acsr, Mdi, Gab. 1950-52, b. 16, f. 1249/3).

[6] Il rapporto del 31 maggio 1952 del prefetto di Modena su questo processo era fortemente critico nei confronti della magistratura (*ibidem*). Seguì un'azione legale nei confronti dello stato, e 15 anni dopo l'eccidio fu riconosciuto il risarcimento di un milione di lire a ogni famiglia delle vittime [Bertucelli 1996, 63].

zante per le strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico attuate dalle forze di polizia durante gli anni Cinquanta è stata quella «repressione preventiva» già incontrata nel periodo precedente. In una seconda parte del capitolo guarderemo alla forma concreta nella quale si esprimeva, nell'atmosfera dominante della guerra fredda, l'influenza che fattori esterni alla polizia, in primo luogo il governo e la maggioranza, esercitavano sulle strategie di ordine pubblico. In una terza parte sarà discussa l'influenza dei fattori interni, quali i poteri e l'organizzazione delle forze dell'ordine, la formazione professionale degli agenti e il sapere di polizia, cioè quel bagaglio di conoscenze ed esperienze, che convergono nel definire la natura del problema rispetto al quale le forze di polizia si sentono chiamate ad agire e le soluzioni da adottare.

1. *Le strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico: tra coercizione e «prevenzione repressiva»*

In quanto segue ci concentreremo sulle strategie coercitive e su quelle persuasive utilizzate durante gli anni Cinquanta. La discussione delle strategie informative si limiterà ad alcuni accenni: come già sottolineato nel capitolo introduttivo, infatti, esse sono particolarmente difficili da analizzare scientificamente date le sovrapposizioni esistenti con attività tipiche dei servizi segreti, e la conseguente problematicità della documentazione e delle fonti.

1.1. *Le strategie coercitive*

Le strategie coercitive, anche se non sono da considerare il tipo di strategia più rappresentativo degli interventi di ordine pubblico della polizia degli anni Cinquanta, sono presentate spesso come elemento caratterizzante dello «scelbismo». Esse sono infatti l'espressione più visibile della vocazione repressiva della politica di ordine pubblico di quegli anni. Per il periodo della guerra fredda, inoltre, come

primo dato rilevante per una discussione delle politiche dell'ordine pubblico si presenta il numero di vittime civili provocato dalle forze dell'ordine durante manifestazioni pubbliche. Un recente «bilancio della repressione scelbiana 1947-54», limitato ai lavoratori uccisi nel corso di scontri con la polizia e senza aspirazioni di completezza, arriva a 109 civili uccisi, un numero di vittime difficilmente giustificabile non solo dal punto di vista umano e politico, ma anche da quello tecnico-professionale [Marino 1995, 169].

Di fronte all'opinione pubblica gli interventi coercitivi della polizia furono sempre giustificati seguendo l'argomentazione che abbiamo già osservato nel precedente capitolo: sarebbe stata l'azione degli stessi manifestanti a provocare l'uso della forza, incluso l'impiego delle armi da fuoco; mai sarebbe stato dato ordine di sparare sui manifestanti; le vittime sarebbero da attribuire alla fatalità (colpite accidentalmente da colpi sparati a scopo intimidatorio), e all'autodifesa legittima di singoli poliziotti o carabinieri. Nei dibattiti parlamentari la maggioranza non rispose mai al ragionamento della sinistra, regolarmente ripetuto, che non era concepibile che tutti gli incidenti fossero provocati, senza eccezione alcuna, dai manifestanti, e mai, in nessun caso, vi fosse una qualche responsabilità di agenti e funzionari di PS, questori e prefetti. La versione ufficiale dei fatti, inoltre, era messa in dubbio non solo da quei casi, denunciati dalla sinistra, di persone colpite a distanza notevole, ma anche da indicazioni fornite dagli stessi documenti ufficiali. A Modena per esempio, secondo il rapporto della locale compagnia dei carabinieri al procuratore generale, da parte dei soli militari dell'arma impiegati il 9 gennaio 1950 furono sparati complessivamente 158 colpi[7]. Sembra difficile non concluderne che o una qualche indicazione di aprire il fuoco ci fu, o gli ufficiali e sottufficiali persero temporaneamente il controllo sui loro uomini.

Da parte di Mario Scelba la insostenibilità della posizione ufficiale, tante volte difesa con ostinazione, sarebbe emer-

[7] Cfr. rapporto datato 21 gennaio 1950, ACSR, MDI, Gab. 1950-52, b. 16, f. 11249/2.

sa, in retrospettiva e solo indirettamente, nella forma di una quasi totale rimozione della verità storica. Nelle sue memorie egli infatti affermò: «Desidero subito dire che durante il periodo in cui io fui ministro dell'Interno non si ebbe mai un conflitto tra reparti di polizia e dimostranti, di nessun genere. Non si ebbe mai l'impiego delle armi da fuoco. I pochi episodi dolorosi che si verificarono furono il frutto del comportamento individuale, sbagliato, di singoli agenti o dell'uso improprio di reparti delle forze dell'ordine»[8] [Scelba 1990, 71].

Tralasciando la meschinità di un'argomentazione che addossa l'intera responsabilità per le vittime civili provocate dagli interventi d'ordine pubblico durante la sua permanenza al ministero dell'Interno al comportamento sbagliato di singoli agenti e funzionari di polizia, Scelba non rispose alla critica di fondo al modello di polizia collegato al suo nome, così come non l'aveva fatto quando ne era stato politicamente responsabile. Secondo questa critica, avanzata dopo Modena anche dalla sinistra moderata, elementi come l'organizzazione delle forze dell'ordine, la formazione professionale degli agenti e la mentalità dominante all'interno dei corpi di polizia (sui quali torneremo alla fine di questo capitolo) contribuirono a creare un clima di tensione e sospetti tra polizia e cittadini. Inoltre, fu sottolineato che le caratteristiche concrete dei reparti impiegati nei servizi di ordine pubblico – quali il loro armamento pesante (mitra, bombe a mano, carri armati ecc.) e il dispiegamento «in massa» – li predisponevano per un tipo di intervento che sottoponeva i manifestanti a rischi non giustificabili[9]. L'implicita ammissione da parte di Scelba della presenza di alcuni

[8] Una posizione simile Scelba aveva preso già nella sua intervista a «il Resto del Carlino» (24/2/1971), dove aveva definito l'eccidio di Modena un «incidente tecnico»: «C'era una fabbrica occupata. Venne l'ordine di sgomberare la fabbrica. Un agente, durante l'azione, si sentì minacciato e sparò per difendersi. Ecco i morti di Modena».

[9] Cfr., per esempio, la relazione di minoranza sulla proposta d'inchiesta parlamentare sui fatti di Modena dell'on. Vigorelli (Camera I, documenti, n. 1055, 4 s.). Nel 1950 Vigorelli sarà eletto capogruppo del PSDI.

aspetti problematici nel modello di polizia da lui propagato e difeso (e nelle strategie coercitive a esso immanenti) si trova nella sua affermazione di aver introdotto, contro forti resistenze all'interno del ministero, alcune riforme, inclusi corsi per spiegare agli agenti che in regime democratico c'erano dei limiti all'uso della forza [*ibidem*, 73 ss.].

Se, sommandosi a un abbassamento delle tensioni sociali, aggiustamenti all'interno della polizia contribuirono a una significativa diminuzione, a partire dall'inizio degli anni Cinquanta, degli «incidenti luttuosi», l'uso delle armi da fuoco in occasione di manifestazioni pubbliche rimase una delle opzioni alle quali le forze dell'ordine continuarono a ricorrere. La diminuzione del numero di vittime civili in piazza, inoltre, non deve essere letta come una rinuncia della polizia alle strategie coercitive, che continuavano a essere attuate in modo massiccio: il mancato preavviso di una manifestazione veniva considerato ragione sufficiente per procedere al suo scioglimento forzoso. Anche senza l'impiego di armi da fuoco, i tipi di intervento abitualmente impiegati dalla polizia italiana per sciogliere manifestazioni pubbliche esponevano i manifestanti a considerevoli rischi per la loro incolumità fisica: si pensi ai «caroselli» – in pratica, una imitazione delle cariche della cavalleria, consistente nell'uso di jeep, indirizzate sulla folla, cariche di agenti che, sporgendosi fuori dall'automezzo, erano pronti a colpire i manifestanti con i manganelli – e al lancio dei lacrimogeni, specie se sparati ad altezza d'uomo[10].

1.2. *Le strategie persuasive*

Elemento portante delle politiche dell'ordine pubblico degli anni Cinquanta era quella forma di prevenzione che

[10] Il 17 febbraio 1954, durante una manifestazione a Mussomeli in provincia di Caltanissetta, il lancio di candelotti lacrimogeni provocò la morte di quattro persone. Cfr. Paloscia [1989, 166 s.], anche sulle raccomandazioni sull'uso dei lacrimogeni successivamente diramate. Per un elenco delle armi in dotazione alla polizia, cfr. D'Orsi [1972, 276].

nel capitolo precedente abbiamo definito come strategie persuasive a scopo intimidatorio o «prevenzione repressiva». Emerge infatti un collegamento stretto con le strategie coercitive nella finalità degli interventi che più che al controllo dei modi nei quali la protesta si esprimeva puntavano alla limitazione della protesta stessa, se non al suo impedimento. La caratteristica più qualificante delle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico del periodo della guerra fredda è infatti la convinzione del governo di dovere, per salvaguardare la democrazia, controllare l'esercizio delle libertà da parte della sinistra, che in pratica si traduceva in una limitazione di massa dell'esercizio da parte di singoli cittadini di diritti e libertà sanciti dalla costituzione[11].

Per le strategie preventive le autorità si basavano sulla legislazione fascista – soprattutto il TULPS del 1931 e il codice penale (c.p.) del 1930 – a scapito della costituzione repubblicana. Essere attivista di un partito di sinistra negli anni della guerra fredda portava con sé il rischio concreto di finire in prigione a causa di comportamenti anche non violenti o addirittura espressamente garantiti dalla costituzione. Secondo dati statistici pubblicati, senza incontrare smentite, dalla segreteria nazionale del PCI, tra il gennaio 1948 e il settembre 1954 vi furono 148.269 arrestati, dei quali 61.243 condannati, per reati compiuti nel corso di azioni «di protesta e di lotta», per un totale di 20.426 anni di carcere [Marino 1995, 170]. Anche se la tensione, insieme al numero degli arrestati e condannati, tese ad abbassarsi dopo il 1950, ancora nel 1955 la polizia, in «interventi per tutelare la libertà di lavoro», arrestò 400 persone che si sarebbero rese «responsabili di vari reati comuni» [MDI 1956, 4]. Alla luce di questi dati è difficile definire come pura polemica il titolo scelto da «Rinascita» (1954, n. 8-9, 544) per la parte della sua «inchiesta sull'anticomunismo»

[11] Per i provvedimenti che colpirono i parlamentari dell'opposizione cfr. Franceschelli [1950]; Cazzola e Morisi [1996]. In un'intervista a «il Resto del Carlino» (24/2/1971) Mario Scelba sosteneva che il «metodo scelbiano» sarebbe consistito «nel far rispettare con fermezza, a ogni costo, le leggi dello stato [...] Se poi le leggi non bastano, si cambiano».

dedicata alle forze dell'ordine: *L'apparato dello stato trasformato in strumento di persecuzione*.

Il carattere repressivo delle strategie preventive di questo periodo è evidente soprattutto nei numerosi casi di divieto di cortei e comizi da parte delle autorità di Ps, che fanno emergere il contrasto tra la legislazione (fascista) esistente e la costituzione, e la tendenza delle autorità a privilegiare nettamente la prima. Basandosi sull'art. 18 del Tulps, i divieti di regola postulavano generici motivi di ordine pubblico laddove l'art. 17 della costituzione richiedeva tassativamente «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»[12]. Come dimostrano le trattative tra autorità locali e esponenti della sinistra la mattina del 9 gennaio 1950 a Modena, l'autorizzazione di una manifestazione o di un comizio poteva avere anche motivazioni puramente strumentali di mantenimento dell'ordine pubblico e non era necessariamente una prova del rispetto pieno dei diritti dei cittadini: gli interlocutori «civili», infatti, furono trattati come parlamentari di un esercito nemico. Le autorità di Ps si arrogarono addirittura il potere di stabilire, sempre per ragioni generiche di ordine pubblico, mai meglio specificate, i temi che non si potevano trattare in comizi pubblici. Se la questura non aveva già preventivamente disposto una diffida di questo genere, prima dell'inizio dei comizi gli oratori erano avvicinati da ufficiali dei carabinieri o funzionari di Ps che li invitavano a non affrontare alcuni argomenti, pena lo scioglimento del comizio [*Libro bianco* 1971, 39 ss.]. Questo trattamento non fu riservato solo a oratori con una nota vena polemica come Gian Carlo Pajetta: anche l'ex ministro dell'Interno Giuseppe Romita fu avvicinato, come egli stesso riferì al parlamento, da un questore e invitato «a non provocare incidenti» (Senato I, 30362).

La «repressione preventiva» fu esercitata anche verso altre forme di espressione del pensiero, come i manifestini per la diffusione dei quali l'art. 113 del Tulps, che nel 1956 la prima sentenza della corte costituzionale dichiare-

[12] La costituente, infatti, evitò l'uso del termine «ordine pubblico», considerato troppo vago e aperto a interpretazioni fuorvianti.

rà incostituzionale, prevedeva l'autorizzazione preventiva dell'autorità di Ps[13]. L'appiglio preferito delle questure per i numerosi divieti sembra essere stato l'art. 656 c.p., e cioè il reato di «diffusione di notizie false o esagerate atte a turbare l'ordine pubblico». Le procure che decidevano sui ricorsi contro eventuali divieti spesso accettavano quella argomentazione, anche se portata a estremi paradossali[14]. Sui temi di politica estera invece, per tacitare le critiche contro la politica degli Stati Uniti, ma anche contro il regime franchista in Spagna, si fece regolarmente ricorso all'art. 297 c.p. che tutelava l'onore dei capi di stato esteri. I casi in cui il controllo da parte dell'autorità di Ps si tradusse in una censura palesemente non conciliabile con le regole democratiche sono numerosi. Particolarmente problematico è, per esempio, il divieto di un manifesto

[13] Una «vigilanza repressiva» le forze di polizia esercitavano anche su spettacoli e arte. Per il teatro non esisteva, infatti, soltanto l'ufficio presso la presidenza del consiglio, al cui vaglio dovevano passare tutti i testi, ma funzionari e agenti di Ps erano anche presenti all'interno dei teatri. Alla fine degli anni Cinquanta questo tipo di vigilanza fu proposto anche per la televisione: lo svolgimento di spettacoli in studi televisivi sarebbe dovuto avvenire, in analogia con quanto avveniva nei teatri, sotto la sorveglianza di funzionari e agenti di Ps, presenti nella sala di regia con la facoltà di ordinare la sospensione o la cessazione dello spettacolo [D'Orsi 1959].

[14] Ai tempi della guerra in Corea, il Pci fece stampare un manifesto che riportava soltanto i vecchi e i nuovi prezzi di alcuni generi di prima necessità, con l'aggiunto del seguente testo: «Questi sono gli effetti della psicosi di guerra creata dalla stampa governativa e dall'intervento militare in Corea. Per il consumatore italiano si affaccia di nuovo lo spettro dell'accaparramento e della speculazione, mentre ai lavoratori si negano le rivalutazioni salariali». Con decreto del 12 agosto 1950 la questura di Firenze vietò la diffusione del manifesto perché conteneva «notizie allarmistiche suscettibili di ripercussioni sull'ordine pubblico», ravvisando la violazione dell'art. 656 c.p. Il ricorso presentato dall'on. Barbieri fu respinto dalla procura della repubblica che, con decisione del 19 agosto 1950, sentenziò: «Tale possibilità [il turbamento dell'ordine pubblico] deve porsi in relazione non tanto ai dati riguardanti la diversità dei prezzi indicati nel manifesto (notizie che numericamente potrebbero anche essere esatte) quanto e soprattutto alle considerazioni svolte nelle "didascalie" poste successivamente alle indicazioni dei prezzi» (Asf, Q 531, fasc. «Manifesti. Rifiuto autorizzazione affissione»; cfr. anche «l'Unità», 19/8/1950).

che riproduceva parti di un discorso di Togliatti alla Camera dei deputati, il 18 luglio 1958, perché il passo riportato «si palesa a fuorviare la pubblica opinione», suscitando allarme ingiustificato, esasperando gli animi e ingenerando contrasti, con conseguente turbamento dell'ordine pubblico [*ibidem*, 33].

La razionalità di questi divieti non era sempre chiara, soprattutto perché i giornali, e non solo la stampa del Pci e del Psi, rivendicando il diritto di cronaca, non di rado pubblicavano non solo i manifesti, ma anche il decreto di divieto della questura e la sentenza della procura sul ricorso. I singoli provvedimenti appaiono però spesso come parte di un'azione coordinata contro le mobilitazioni della sinistra, con l'obiettivo mal celato di impedire il successo di specifiche iniziative dell'opposizione. Un esempio è l'azione delle autorità contro la campagna per la pace[15]: con un atteggiamento discusso e concordato in sede di consiglio dei ministri, si affermò la posizione che la raccolta di firme per la pace non sarebbe riconducibile al diritto di petizione garantito dalla costituzione e istruzioni in questo senso furono impartite ai questori. La giustificazione data dalle autorità per le limitazioni alle raccolte era di impedire ogni tentativo, intenzionale o meno, di coartare la libertà dei possibili sottoscrittori. Il ministro Scelba stabilì che la raccolta di firme nelle abitazioni private avrebbe costituito opera di particolare gravità perché intesa a indagare l'opinione politica degli inquilini, mentre se attuata in luogo pubblico e aperto al pubblico avrebbe potuto determinare incidenti o perturbamenti dell'ordine pubblico[16]. In questi anni di intensa campagna sui temi della pace, il governo in pratica sostenne che – con l'unica eccezione della stampa – la protesta contro una decisione presa a maggioranza dal

[15] Per un'analisi dettagliata cfr. Soddu [1998, 212 ss.]; Marino [1991, 189 ss.].

[16] Per la sentenza della cassazione del 19 aprile 1952 che avallava questo comportamento, con l'argomentazione che tutte le manifestazioni di diritto di libertà erano necessariamente sottoposte al limite dell'ordine pubblico, cfr. Albano [1971, 3], con riferimento anche a sentenze precedenti.

parlamento fosse illegittima e un tentativo di sovvertire il funzionamento delle istituzioni democratiche.

L'insieme degli interventi rivela la problematicità di questa concezione limitata delle libertà democratiche. Colpiscono, infatti, la chiara e consapevole strumentalizzazione politica dei provvedimenti e la profonda diffidenza nella capacità di vivere responsabilmente la democrazia della massa dei cittadini, visti come facile preda di una campagna propagandistica, di un qualche ideologo[17]. La concezione sostanzialmente paternalistica dei compiti dello stato democratico si saldava perfettamente con l'ideologia statualistica di varie generazioni di burocrati prefascisti, fascisti e postfascisti [Marino 1991, 192]. La giustificazione di voler tutelare la libertà dei singoli non fu solo un artifizio retorico; episodi di minacce e intimidazioni contro chi non voleva firmare per la pace sono ben documentati. L'azione della polizia, però, non era volta a reprimere l'uso di mezzi illegali o la costrizione della volontà del singolo cittadino, ma a limitare il numero di sottoscrizioni e il successo dell'iniziativa della sinistra. Pur nella convinzione della pericolosità del PCI e di un suo uso strumentale delle libertà, era problematico ricorrere alla repressione finché le iniziative di quel partito si limitavano a mezzi previsti dalla costituzione, perché inevitabilmente si colpivano, anche in modo indiscriminato, migliaia di cittadini nell'esercizio di diritti e libertà democratiche.

Insostenibili sembrano le affermazioni delle autorità di volere così educare le masse alla democrazia, visto che i provvedimenti restrittivi colpivano tutte le attività dei militanti della sinistra, anche quelle a carattere sociale o culturale, rivelando in certi casi uno spirito puramente vessato-

[17] Soddu [1998, 225]. Per questa diffidenza verso la massa dei cittadini cfr. anche le dichiarazioni del ministro Tambroni del 29 luglio 1958, che giustificava il divieto di numerosi comizi affermando che «gli argomenti che si intendevano trattare in tali riunioni e il modo della loro trattazione avrebbero potuto determinare negli strati più semplici della popolazione, già allarmata ed eccitata da una vivace e suggestiva campagna di stampa e di propaganda, gravi turbamenti [...] nell'opinione pubblica e pregiudicare la sicurezza dei cittadini» (Camera III, 821).

rio. In questi anni di mobilitazione politica di massa, quando il PCI aveva oltre due milioni di iscritti e le sezioni erano centri, oltre che di impegno politico, anche di attività culturali, di divertimento e di svago, gli interventi della polizia non colpivano pochi rivoluzionari professionisti, ma tanta gente comune. Quando, per esempio, l'UDI di Compiobbi nel dicembre 1949 cercò di diffondere un manifestino per pubblicizzare la raccolta di fondi per l'assistenza invernale agli indigenti, la questura di Firenze rifiutò di concedere il nulla osta se non fosse stato tagliato l'appello «aiutiamo i disoccupati» (lasciando solo «aiutiamo i bisognosi») e una parte conclusiva contenente, tra l'altro, la frase «Chi più ha più dia»[18]. Divieti da parte della questura colpirono anche i giornali murali delle sezioni dei partiti di sinistra e i cartelloni previsti all'interno delle varie feste da loro organizzate. La legge che proibiva l'uso di uniformi militari di milizie, all'apparenza diretta contro quell'apparato paramilitare comunista tante volte evocato, fu applicata contro l'uso dei fazzoletti rossi e, alle feste dell'Unità, contro le uniformi sportive e addirittura contro l'uso di cappellini di carta «cinesi» simbolizzanti le città partecipanti [della Porta e Reiter 1996, 444]. Con l'obiettivo di limitare la diffusione della stampa periodica della sinistra, la polizia cercò con particolare accanimento di impedire il così detto «strillonaggio», e cioè la vendita di giornali e riviste per strada da parte di attivisti del PCI[19]. Puramente vessatorio sembra il

[18] ASF, Q 523, fasc. «Compiobbi, assistenza invernale, raccolta di fondi promossa dall'UDI». Cfr. anche «l'Unità» (28/12/1949), che ricordava che l'ultima frase era stata usata anche dalla DC nella sua campagna di solidarietà dell'inverno 1945 e che la parola d'ordine comunista non era quella, ma piuttosto «chi più ha più deve dare».

[19] Gli attivisti erano denunciati perché sprovvisti dell'autorizzazione di PS prescritta dall'art. 121 TULPS per il mestiere ambulante di venditore di merci. La magistratura concordemente li mandava assolti con formula piena, ritenendo che l'articolo non era applicabile in questi casi, perché i denunziati avevano proceduto alla vendita dei giornali occasionalmente e per scopo di propaganda politica, mentre per il concetto di «mestiere» si esigeva l'elemento dell'abitualità e del lucro. Gli attivisti, infatti, prelevavano i giornali dalle edicole, pagando il prezzo regolare, per poi rivenderli, modalità concordata tra il PCI e l'associazione nazionale ri-

divieto, sempre per non meglio definite ragioni d'ordine pubblico, di tenere la festa nazionale dell'Unità del 1954 a Firenze al parco delle Cascine, dopo che l'amministrazione comunale del sindaco La Pira aveva già concesso l'autorizzazione[20].

1.3. *Le strategie informative*

Come ripetutamente sottolineato, le strategie informative sono particolarmente difficili da analizzare scientificamente data la particolarità della documentazione e delle fonti. Quello che si deve però sottolineare è la grande importanza che la raccolta diffusa di informazioni come elemento preventivo nel controllo della protesta aveva all'interno del modello di polizia dell'Italia degli anni Cinquanta. Questa raccolta mirava sempre anche a scoprire strutture e trame segrete dei comunisti, visto che la protesta di sinistra, nella visione dei responsabili politici, era legata ai presunti piani di insurrezione.

L'attività informativa della polizia diretta contro il PCI era segnata da un approccio che non si discostava più di tanto da quello di un modello di servizio segreto orientato a numerosi controlli sulla base di sospetti anche generici: furono controllate, per esempio, le targhe delle macchine che sostavano nelle vicinanze delle sedi del PCI, e, su indicazione del ministero dell'Interno del 10 maggio 1950, tutti coloro che avevano seguito corsi di scuola guida: il PCI fu sospettato di aver organizzato corsi di scuola guida «per la formazione di giovani autisti di fiducia, capaci di mettersi

venditori giornali. Dopo le sentenze sfavorevoli, le autorità – per esempio il prefetto di Modena il 16 aprile 1950 – ricorrevano all'espediente dell'ordinanza prefettizia sulla base dell'art. 2 TULPS, ravvisando nello «strillonaggio» il pericolo di un turbamento dell'ordine pubblico. Per una documentazione cfr. IGR, MF 0323, 0608 ss., 0616 ss.

[20] Piero Calamandrei [1966, 88 ss.] criticò duramente il provvedimento della questura sia sotto l'aspetto giuridico della legittimità, sia sotto quello politico della opportunità. Per la protesta contro questo divieto, e contro la negazione di permessi per feste dell'Unità locali, cfr. ACSR, PDC, Gab. 1951-54, fasc. 1-6-4, n. 36785.

alla guida di qualsiasi automezzo, in occasione di eventi favorevoli»[21]. Soprattutto si fece largo uso di fiduciari, le cui informazioni, come sapeva bene la stessa polizia, spesso non erano attendibili, perché avevano la tendenza a speculare su una ricompensa più alta, raccontando quello che pensavano che i loro interlocutori volessero sentirsi dire. In questo modo, si contribuiva a rafforzare e a perpetuare all'interno delle forze di sicurezza interna le immagini dominanti del nemico.

L'attività informativa delle forze dell'ordine, però, non si limitava alla raccolta mirata di informazioni pertinenti alla minaccia, presunta o reale, che costituiva la sinistra marxista per le istituzioni democratiche. La polizia e i carabinieri avevano infatti conservato il carattere di organi epistemologici dello stato con una concezione «onnipervasiva» della raccolta di informazioni. Gli uffici politici, per esempio, stilavano rapporti sulle attività di tutti gli attori politici, inclusi i partiti della maggioranza e i «sindacati liberi». I carabinieri contribuivano con un servizio informativo, una rete capillare di controllo preventivo che coinvolgeva tutti gli aspetti della vita del paese: per il 1957, si parla di 13.958.820 informative fornite ai ministeri, alle autorità di Ps ed enti vari[22]. In questo quadro si inseriscono anche alcuni aspetti della polizia amministrativa: non solo le persone che richiedevano concessioni e autorizzazioni – quelle rilasciate e rinnovate durante l'anno 1947 dalla sola questu-

[21] Cfr., per il primo esempio, Asf, Q 522 (nelle richieste di fornire le più ampie informazioni, specie in linea politica, sui proprietari delle automobili, vengono di solito menzionati solo «generici sospetti»), e per il secondo Asf, Q 528, f. «Corsi di scuola guida in Firenze e provincia del Pci» (particolare sospetto destava un corso presso l'Aci organizzato dall'Enal).

[22] Cfr. Bertocci [1960, 1062] che afferma «che non viene liquidata una pensione, una indennità, che una recluta non viene ammessa, in qualità di scritturale, presso qualsiasi comando militare se non dietro informazioni dei carabinieri; che chiunque voglia concorrere a un impiego, alle poste, in ferrovia, in qualsiasi branca del pubblico impiego, non viene assunto se prima i carabinieri non abbiano indagato sulla sua vita, sulle sue opinioni politiche, sulle sue attività passate, sui trascorsi penali suoi e dei suoi parenti, rigirato insomma davanti, di dietro e di dentro come un vecchio vestito».

ra di Firenze ammontavano a 61.814[23] – furono sottoposte a controlli informativi, ma il potere di ricatto inerente alla necessità di essere fornito di un'autorizzazione di polizia fu usato per reclutare confidenti soprattutto in alcune categorie, come i portieri[24].

Quest'ultimo particolare fa emergere i pericoli di abuso inerenti a questo approccio alle strategie informative, che sono stati spesso sottolineati anche per il livello governativo: soprattutto Fernando Tambroni, ministro dell'Interno dal luglio 1955 al febbraio 1959, è stato accusato di aver usato la macchina informativa delle forze di polizia per favorire il suo partito, la DC, in vista delle elezioni e di aver sfruttato dossier raccolti su personalità politiche per accrescere il suo potere personale [Di Loreto 1993, 240 ss.; D'Orsi 1972, 54; Canosa 1976, 252 s.]. Particolarmente invisa alla sinistra era la prassi della polizia e dei carabinieri di fornire informazioni su singoli cittadini, incluse le loro attività e opinioni politiche, a privati, in particolare ai datori di lavoro[25].

2. *I fattori esterni*

Nel capitolo introduttivo abbiamo accennato ad alcune condizioni di lungo periodo che influenzano le scelte specifiche nel controllo della protesta come le istituzioni politiche e le strategie prevalenti rispetto ai movimenti. A esse si intrecciano altri fattori esterni più contingenti, quali le interazioni tra oppositori e alleati di chi protesta, il colore

[23] Cfr. ASF, Q 524, f. «Diritti di segreteria sulle autorizzazioni e concessioni di polizia - istituzione».

[24] Il ricorso a questo «trucco del mestiere» era consigliato anche nei manuali per gli allievi guardie di PS [D'Orsi 1972, 76].

[25] Solo nel 1962 la sinistra ebbe la soddisfazione dell'ammissione, da parte del ministro dell'Interno Taviani, della fondatezza della documentazione portata almeno in un caso (pur negando che si trattasse di una prassi diffusa), e della illegalità di un tale comportamento (Senato III, 28501 ss., 28614 s.). Secondo le accuse della sinistra, numerosi operai furono licenziati o non assunti dai datori di lavoro sulla base delle informazioni fornite.

del governo, gli atteggiamenti dell'opinione pubblica. Su questi elementi, nella forma particolare che la condizione di una guerra fredda interna imprimeva loro, ci concentreremo in quanto segue.

2.1. *La guerra fredda interna e l'esasperazione dei sospetti*

Come dimostra l'asprezza del dibattito sull'eccidio di Modena, negli anni del dopoguerra la politica dell'ordine pubblico era uno dei punti che più divideva maggioranza e opposizione in Italia. La netta contrapposizione di due verità non conciliabili tra di loro testimonia di una fortissima polarizzazione, con una divisione netta dell'opinione pubblica in due campi. Le divisioni interne nell'Italia della guerra fredda erano infatti caratterizzate da una esasperazione dei reciproci sospetti sulle vere intenzioni dell'avversario politico. I due campi vedevano minacciata dall'avversario politico la propria esistenza come forze politiche. Al congresso democristiano di Venezia (2-5 giugno 1949), Alcide De Gasperi dichiarò che il PCI non era un partito, ma «uno schieramento di forze, che utilizza la democrazia e la costituzione come espediente transitorio per arrivare al potere e strozzarli poi appena arrivato» [Caredda 1995, 93]. Il PCI da parte sua temeva *in extremis* un colpo di stato della destra, o anche di essere messo fuori legge come partito, un provvedimento che nella situazione italiana di allora sarebbe equivalso a un attacco frontale contro l'intero movimento operaio.

L'esasperazione dei sospetti reciproci che emerge come elemento dominante nelle prese di posizione sulla politica dell'ordine pubblico dei protagonisti politici dell'epoca, sia della maggioranza che dell'opposizione, portava all'accusa di una responsabilità non solo politica ma diretta e premeditata dell'avversario per gli eccidi. Questa accusa che abbiamo visto apparire nei giornali di partito e nei dibattiti parlamentari sui fatti di Modena, si ritrova sia nelle discussioni interne – con poche valutazioni discordanti, rivolte più a censurare eccessi della propria parte che a rovesciare

un giudizio complessivo[26] – sia nella propaganda rivolta all'esterno. Il discorso funebre di Palmiro Togliatti per le vittime di Modena, diffuso largamente anche attraverso manifestini, fa sua l'ipotesi di una responsabilità diretta del governo: «Chi vi ha ucciso? Un prefetto, un questore irresponsabile e scellerato? Un cinico ministro dell'Interno? Un presidente del consiglio cui spetta solo il tristissimo vanto di avere deliberatamente voluto spezzare quella unità della nazione che si era temprata nella lotta gloriosa contro l'invasore straniero; di avere scritto sulle sue bandiere quelle parole di odio contro i lavoratori e di scissione della vita nazionale che ieri furono del fascismo e oggi sono le sue?».

Dall'altra parte nel consiglio dei ministri dell'11 gennaio 1950, tutti i ministri concordarono con la valutazione dei fatti di Modena da parte di Scelba, che assicurava di non aver mai ricercato incidenti sanguinosi, di avere anzi diramato istruzioni improntate alla più larga comprensione delle esigenze dei lavoratori, ricordando che l'uso delle armi era consentito soltanto come *extrema ratio*. La colpa dei luttuosi avvenimenti era dunque da attribuire ai comunisti, che sottoponevano il paese a una tensione intollerabile [Caredda 1995, 95; Marino 1995, 171]. Lo stesso ragionamento veniva diffuso dalla propaganda dei partiti governativi, che inoltre ricordava i propri martiri, fra cui i poliziotti uccisi a Abbadia San Salvatore il 14 luglio 1948 o il sindacalista cattolico Giuseppe Fanin, assassinato pochi mesi dopo [Trevisi 1998]. Un manifesto della Dc affermava: «Il dolore che desta nel nostro animo di italiani e di cristiani il luttuoso incidente non ci esime però dal ricordare che non è con l'astensione dal lavoro e col perturbamento dell'ordine pubblico che potremo risolvere i gravi problemi che assillano la

[26] Nel consiglio dei ministri dell'11 gennaio 1950, Amintore Fanfani criticò l'atteggiamento del prefetto di Modena, che in un colloquio con Giorgio La Pira aveva definito la risposta con il mitra, da parte della forza pubblica, a ogni sassata un metodo infallibile. Nella direzione del Pci del 24 gennaio 1950, il segretario regionale dell'Emilia-Romagna, Antonio Roasio, condannò l'avventurismo dei compagni modenesi, che non dovevano capitolare, ma neanche cadere nella provocazione [cfr. Caredda 1995, 95 e 97; Bertucelli 1996, 66].

Nazione. Gli italiani meditino – alla stregua dei fatti – quali siano i frutti di una politica di odio e di sobillazione sistematicamente fomentata dagli agitatori di professione»[27]. L'espressione di cordoglio per le vittime civili non cancellava la convinzione che gli incidenti erano stati causati dagli stessi manifestanti. Nella sua relazione sul bilancio del ministero dell'Interno del 1950 l'on. Gatto (DC) affermava: «Il nostro pensiero commosso va anche a quei cittadini che, talvolta neppure consci della responsabilità dei loro atti, hanno trovato morte in dolorosi conflitti» (Camera I, documenti, 1353-A, 12).

La ragione della forma che la guerra fredda aveva preso in Italia è stata spesso individuata nella importanza strategica del paese per il conflitto est-ovest e nel fatto che vi si trovava il più forte Partito comunista dell'occidente. Questi fattori da soli non sembrano, però, fornire una spiegazione esauriente. In Francia per esempio, dove vi era un Partito comunista forte che nelle elezioni politiche arrivò al 25% e che si oppose ripetutamente ad alcune scelte costituzionali, le tensioni politiche e sociali di quel periodo non portarono a conseguenze simili a quelle italiane. Nella quarta repubblica francese, però, il Partito socialista partecipò regolarmente ai governi, e non era perciò l'intero movimento operaio a trovarsi all'opposizione. Soprattutto, l'Italia era una «nuova» democrazia, dove mancavano quasi del tutto le tradizioni di una democrazia funzionante, abituata al confronto anche aspro tra campi politici avversi, condotto sulla base di regole e valori comunemente accettati. Negli anni passati dalla costituente – dove cattolici, laici e marxisti erano riusciti a trovare i compromessi necessari per sottoscrivere insieme il testo definitivo della costituzione repubblicana – si era rafforzata, nel clima sempre più aspro della

[27] Il manifesto fu autorizzato dal questore di Firenze il 10 gennaio 1950. Una parte di questa propaganda contro la sinistra, soprattutto quella portata avanti da organizzazioni fiancheggiatrici, aveva chiari tratti provocatori. I manifesti della sinistra su Modena e le targhe di sedi del PCI e dell'ANPI, per esempio, furono coperti con manifestini tricolori con la scritta «Viva Scelba - Viva i carabinieri - Viva la Celere» (ASF, Q 531, f. «Manifesti vari - nulla osta per l'affissione»).

guerra fredda, la convinzione che la propria idea della democrazia in astratto e della costituzione in concreto non era condivisa dalla controparte. In questo contesto anche il passato fascista condizionò gli atteggiamenti sia della maggioranza sia dell'opposizione: l'esperienza della «rivoluzione legale» rafforzò negli uni la diffidenza verso «la massa» e «la piazza», mentre negli altri il ricordo della «fascistizzazione dello stato» aumentava i sospetti sulle vere finalità delle istituzioni.

2.2. *Il governo e la coalizione di «law and order»*

Bisogna sottolineare che la maggioranza, democraticamente eletta, che governò l'Italia negli anni della guerra fredda aveva un mandato anche per una certa politica di ordine pubblico. Si può ricordare che spesso azioni di polizia politica partirono da esposti, sovente anonimi, di cittadini. L'immagine di un modo di organizzare e impiegare le forze di polizia difeso solo dai settori più conservatori e retrivi della vita pubblica italiana, a lungo proposta da una certa pubblicistica, sembra infatti parziale. Nonostante le critiche talvolta dure alla politica interna del governo, anche esponenti laici e indipendenti erano sensibili all'affermazione di Scelba che una polizia forte e capace di interventi decisi era necessaria nella situazione particolare dell'Italia, caratterizzata dalla presenza di un forte Partito comunista strettamente alleato con il Partito socialista [cfr. Marino 1995, 172 s.]. Anche se l'esistenza di un elaborato piano di insurrezione del PCI fu messa in dubbio dai dirigenti del ministero dell'Interno e dallo stesso Scelba, per i responsabili della politica dell'ordine pubblico l'esperienza dello sciopero generale del luglio 1948 era la prova che all'interno del Partito comunista esisteva comunque una struttura segreta paramilitare. La presenza di un apparato di questo tipo sembra, infatti, appurata, ed è stata recentemente confermata anche dalla magistratura italiana e dalla commissione stragi, che le attribuiscono però, soprattutto a partire dagli anni Cinquanta, una funzione difensiva [Fa-

Canella, Sestieri e Pellegrino 2000, 31 ss.]. Secondo questa interpretazione, la «gladio rossa» era destinata alla protezione della leadership e delle sedi del PCI e a contrastare la temuta eventualità di un colpo di stato della destra o di iniziative per mettere il partito fuorilegge.

Anche premessa una caratteristica difensiva delle strutture paramilitari del PCI, una risposta da parte delle forze di polizia al sospetto fondato della sua esistenza era inevitabile. La politica dell'ordine pubblico della maggioranza, però, non si limitava a rispondere alla sfida costituita da quegli aspetti della sinistra problematici per una democrazia di tipo occidentale, rivelando essa stessa un atteggiamento equivoco verso la costituzione repubblicana, sia rispetto ad alcuni (o all'uso da parte di alcuni) dei diritti civili da essa sanciti, sia rispetto alle limitazioni previste al potere esecutivo[28]. Se i progetti di mettere fuorilegge il PCI furono sempre respinti dai politici responsabili, molto più problematico si presenta il bilancio a proposito dell'effettivo esercizio dei diritti democratici, al di là della partecipazione periodica alle elezioni. La maggioranza infatti cadde nella tentazione di voler difendere la democrazia con la limitazione, se non la sospensione di fatto, di alcuni diritti democratici per quel terzo della popolazione che si riconosceva nell'opposizione di sinistra. La risposta del ministro Scelba a una interrogazione dell'on. Terracini sul divieto di una manifestazione per la pace a Roma illustra come questo atteggiamento non si basava soltanto sulla convinzione, riaffermata anche in quella occasione, che i comunisti volessero utilizzare la libertà per arrivare al potere, e poi sopprimerla, ma anche su una profonda diffidenza verso tutte le forme dirette della partecipazione politica, incluse quelle che avevano trovato tutela nella costituzione. Per Scelba, le intenzioni degli organizzatori potevano anche essere le più pacifiche, ma il concentramento di grandi masse in una città costituiva «di per se stesso un pericolo e una possibilità di turbamento

[28] Per un elenco delle iniziative della sinistra considerate illecite, si vedano le dichiarazioni di Scelba in occasione del dibattito sul bilancio del ministero dell'Interno del 1950 (Camera I, 23338 s.).

per l'ordine pubblico» (Senato I, 8295 s.). Egli non vedeva alcun bisogno di venire a Roma a dire in 100.000 quello che i deputati dell'opposizione potevano benissimo esprimere in parlamento e affermò di non aver vietato «l'esercizio del diritto, ma l'esercizio ipertrofico» (*ibidem*, 8297).

Affermazioni simili non erano l'espressione di un atteggiamento preso di fronte a singoli episodi ma di una chiara linea della politica dell'ordine pubblico, caratterizzata – oltre che dalla diffidenza se non ostilità verso le forme più dirette della partecipazione democratica – dalla tendenza ad assicurare alle forze di polizia grandi margini di discrezionalità nell'attuazione delle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico e dalla insofferenza verso tutti i tentativi di controllo sul loro operato, venissero essi dal potere giudiziario o dal parlamento.

I governi della prima legislatura introducevano essi stessi limitazioni del diritto di riunione, per esempio con un provvedimento, preso dal consiglio dei ministri il 18 marzo 1950 e rinnovato periodicamente, che dava ai prefetti il potere di vietare fino a tre mesi comizi pubblici e cortei in caso di «gravi atti di violenza e di intolleranza politica»[29]. La politica dell'ordine pubblico si basava però, più che sulla introduzione di nuove norme sulla sopravvivenza delle vecchie leggi, con la conseguenza più importante della mancata riforma del TULPS ereditato dal regime fascista, che costituiva la base legale per la maggior parte degli interventi più problematici. Che il TULPS fosse inconciliabile con la costituzione democratica era tanto evidente che fin dalla prima legislatura anche la maggioranza dovette affermare ripetutamente la necessità di una riforma e promettere al più presto la presentazione di un testo nuovo al parlamento. Sulla base dell'assicurazione da parte del ministro Scelba che da tempo una commissione lavorava su un progetto per un nuovo testo che entro il 13 dicembre 1948 sarebbe stato presentato al parlamento, la sinistra si limitò a proporre di eliminare subito almeno i punti di più lampante incostitu-

[29] Sull'insieme dei provvedimenti restrittivi presi in questa seduta del consiglio dei ministri cfr. Marino [1995, 155]; Caredda [1995, 98].

zionalità, senza aspettare il tempo necessario alla discussione di un testo interamente rinnovato. Fu allora che Scelba decise di presentare rapidamente un suo progetto stralcio, che a prima vista poteva sembrare simile a quello della sinistra, ma in realtà aveva una connotazione restrittiva, soprattutto in tema di diritto di manifestazione, laddove, introducendo diverse categorie di preavviso, arrivava per manifestazioni con afflusso di persone previsto da più province a un limite di almeno dieci giorni. Durante l'*iter* parlamentare, si chiarì che questo progetto stralcio, diversamente dalle assicurazioni date inizialmente, era tutta la riforma che Scelba intendeva concedere. Alla Camera il testo fu sottoposto a un ulteriore peggioramento, con una serie di emendamenti presentati dallo stesso ministro che ritiravano tutte le concessioni fatte – fu reintrodotto, per esempio, l'art. 2 sui poteri prefettizi che era stato abolito con voto unanime dal Senato – ma non arrivò mai in aula per l'approvazione definitiva [De Fina 1959, 964 ss.].

Anche tutti i progetti presentati nella seconda e terza legislatura, sia dall'opposizione che da ministri come Fanfani o Tambroni, rimasero senza esito. Parecchi dubbi devono essere avanzati sull'intento riformatore dei progetti governativi: il progetto del ministro Tambroni, per esempio, decaduto per la fine della seconda legislatura e riproposto all'inizio della terza, prevedeva un preavviso di otto giorni per riunioni per le quali venivano convocate persone da più province e assegnava all'autorità di Ps la competenza di prescrivere modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento di riunioni non solo per ragioni di sicurezza e di incolumità pubblica, ma anche «per assicurare la libera disponibilità di vie o piazze pubbliche, in relazione alle esigenze della circolazione, ovvero per evitare gravi disturbi alle occupazioni e alla quiete dei cittadini». La forza usata per sciogliere una riunione doveva essere proporzionata non alla minaccia, ma «alle esigenze dell'ordine pubblico». Significativa, di fronte alle critiche al TULPS esistente avanzate durante il dibattito sul suo progetto di riforma, nel marzo 1957, l'affermazione del ministro Tambroni che nessuna legislazione di polizia in Europa era migliore di quella italiana (Senato II, 21249).

Evidente è l'importanza della sopravvivenza integrale del TULPS rispetto alla funzione di controllo della magistratura ordinaria sul comportamento della polizia, soprattutto fino a che, mancando ancora una corte costituzionale, eccezioni di incostituzionalità avevano bassa efficacia potenziale[30]. Brecce nel muro delle disposizioni repressive e illiberali del TULPS furono aperte dalla corte costituzionale, una delle istituzioni di controllo e di divisione del potere previste dalla costituzione, la cui implementazione fu a lungo ostacolata dall'«ostruzionismo della maggioranza». Soltanto nel 1956, il suo primo anno di funzionamento, la corte dichiarò la illegittimità costituzionale, parziale o completa, degli artt. 113 (divieto della diffusione di scritti e disegni senza l'autorizzazione della PS), 157 (rimpatrio con foglio di via obbligatorio e conseguente diffida; «traduzione» del rimpatriando), 2 (poteri del prefetto), 164 e 176 (ammonizione)[31]. In tutti i casi concernenti il TULPS, l'avvocatura dello stato, organo alle dirette dipendenze della presidenza del consiglio, che inizialmente aveva addirittura cercato di limitare la competenza della corte costituzionale alle leggi realizzate dopo il varo della costituzione nel 1948, difese la costituzionalità delle norme contestate. L'ostilità dell'esecutivo verso il controllo di costituzionalità si esprimeva anche nel parlamento, dove l'allora ministro dell'Interno Tambroni, il 21 luglio 1956, dichiarò: «Abolito il fermo provvisorio, sospeso l'istituto dell'ammonizione e del foglio di via, si è deter-

[30] Cfr. Soddu [1998, 284 ss.]; Governatori [1970, 111 ss.]. Mancano anche notizie di processi penali a carico degli agenti che avevano causato la morte di manifestanti, e ancor meno di condanne. Come riferisce Canosa [1976, 147], l'unica eccezione sarebbe stata la morte della mondina Maria Margotti, uccisa a Molinella il 17 maggio 1949, durante una manifestazione di solidarietà con i braccianti, per la quale un carabiniere fu condannato dal tribunale, condanna successivamente confermata dalla corte di appello di Bologna.

[31] Cfr. Canosa [1976, 228 ss.]; Rodotà [1999, 29 ss. e 41 ss.]. Non si tratta, però, di una linea contro il TULPS seguita senza eccezione. Nei primi dieci anni di attività (1956-65), la corte costituzionale emise 56 sentenze concernenti le leggi di polizia. Di esse 12 furono sentenze di illegittimità costituzionale, 16 di inammissibilità della questione o di rinvio ad altre sentenze, 24 di legittimità [D'Orsi 1972, 145].

minata nei tutori dell'ordine una crisi psicologica di allarmanti proporzioni» (Camera II, 28314).

L'atteggiamento del governo e della maggioranza era inoltre caratterizzato da una visione molto ristretta della funzione di controllo del parlamento, come emerge a proposito delle critiche sull'uso di armi da fuoco da parte della polizia avanzate anche dalla sinistra moderata. La proposta di commissioni di inchiesta per i fatti di Modena (firmatari Vigorelli, Calamandrei e altri deputati del PSU) e per gli eccidi nel Mezzogiorno (presentata da Di Vittorio e Santi) fu respinta da Scelba e dai deputati della maggioranza nella commissione interni il 2 marzo 1950 con argomenti che poco si conciliano con il rispetto delle regole di una democrazia parlamentare. Come riferiva una notizia ANSA, una tale commissione non sarebbe stata accettabile «in quanto il governo è già al corrente del modo come si sono svolti i fatti, non solo, ma l'iniziativa suonerebbe come un atto di diffidenza verso il governo e gli organi preposti alla tutela dell'ordine»[32]. Questa argomentazione veniva successivamente ripresa dalla relazione di maggioranza (Camera I, documenti, n. 1055A, 1 s.), secondo la quale «sembrava evidente che la proposta contenesse un giudizio negativo sulla politica interna del governo» e la richiesta della istituzione di una commissione d'inchiesta era da respingere perché assumeva «un chiaro significato di sfiducia al governo».

Respinta fu anche una proposta dell'on. Calamandrei, presentata per venire incontro all'argomento della maggioranza secondo cui la commissione d'inchiesta rischiava di interferire con l'indagine dell'autorità giudiziaria già iniziata. Calamandrei aveva chiesto la costituzione di una commissione parlamentare di indagine e di studio «col compito di raccogliere [...] elementi che servano a proporre i mezzi tecnici più idonei e le limitazioni giuridiche più opportune

[32] «Il Popolo» (3/3/1950) titolava *Fallita la speculazione comunista*, e affermava che ormai sarebbe accertato «con una sicurezza che rende superfluo qualsiasi inchiesta parlamentare» come si erano svolti i fatti di Modena. Per l'«Avanti!» dello stesso giorno, invece, «il ministro dell'Interno respinge ogni controllo al proprio operato».

per evitare il ripetersi di sì dolorosi eccidi» (*ibidem*, 2). Per il relatore Tupini anche questa formulazione conteneva un'implicita sfiducia al governo. La preoccupazione dei proponenti sarebbe stata riferita all'atteggiamento delle forze dell'ordine e non avrebbe avuto «il proposito di disciplinare le manifestazioni pubbliche illegali, ma soltanto quello di esaminare le istruzioni impartite ai reparti di pubblica sicurezza sull'uso delle armi, di limitare i mezzi di difesa a loro disposizione, in una parola di porre sotto inchiesta l'attività e i metodi di azione delle forze dello stato. Questo proposito è del tutto inaccettabile, perché interferisce in un campo che è proprio dell'Esecutivo» (*ibidem*). Secondo la maggioranza, infatti, il parlamento non poteva porre sotto inchiesta l'operato di un settore affidato alle responsabilità ministeriali senza per ciò stesso esprimere sfiducia nell'azione governativa. Con questa argomentazione, in sostanza si escludeva una funzione di controllo del parlamento, limitando le sue prerogative alla legislazione e al voto di fiducia al governo. In ogni caso, affermava il relatore, tutti gli accorgimenti tecnici e giuridici erano già stati presi e il comportamento delle forze dell'ordine si dimostrava «all'altezza della loro difficile missione civile e ispirato ai principi di un sano reggimento democratico» (*ibidem*).

Non può certo sorprendere che tutte le denunce presentate dall'opposizione in parlamento sul contrasto tra la costituzione e i comportamenti della polizia basati su norme illiberali del TULPS furono respinte dalla maggioranza[33]. Da aggiungere che vi era, in generale, la forte tendenza a interpretare ogni critica alla polizia e alla politica dell'ordine pubblico come una offesa e configurarla come vilipendio del governo e delle istituzioni[34].

[33] Cfr. la difesa da parte del ministro Tambroni degli interventi stigmatizzati dal già citato *Libro bianco* del PCI, rispondendo, il 29 luglio 1958, a 51 interrogazioni (Camera III, 820 ss.).

[34] Cfr., per esempio, la reazione del ministro Scelba a un telegramma di protesta a lui diretto dall'UDI di Bologna dell'8 gennaio 1951 contro i divieti di qualsiasi commemorazione pubblica delle vittime dell'anno precedente («comportamento autorità modenesi circa commemorazione caduti nove gennaio est inqualificabile et suona vergogna per intero

Durante gli anni Cinquanta l'atteggiamento del governo non dimostrò segnali significativi di cambiamento, neanche quando l'abbassarsi della tensione politica e la progressiva diminuzione degli scontri in piazza portarono a una crescente intolleranza dell'opinione pubblica anche moderata per interventi «duri» delle forze dell'ordine. Dopo l'uccisione di un bracciante a Venosa, «L'Osservatore Romano» del 16-17 gennaio 1956 criticò l'intervento della polizia: «Che per sciogliere un comizio, un corteo mancante del dovuto permesso, si debba giungere al fuoco contro i disobbedienti, ci pare nel clima democratico moderno, inammissibile. Non si obbedirà alle intimidazioni, agli squilli? E per questo? La pena di morte plurima? Ci saranno sempre degli organizzatori, dei responsabili contro cui procedere a contravvenzione e a denuncia. Ma a salvaguardia di norme di Pubblica Sicurezza e di ordine pubblico non si possono violare quelle della sicurezza della vita e di ordine umano». La proposta dell'«Osservatore» di consentire la partecipazione di rappresentanti sindacali all'inchiesta sugli incidenti, in parlamento sostenuta dal comunista Pajetta e dal socialista De Martino, fu respinta, il 20 gennaio 1956, dal ministro dell'Interno Tambroni che affermò di rispondere personalmente dell'obiettività dell'indagine amministrativa e, inoltre, ammonì: «Quello che non posso consentire [...] è il processo alla polizia italiana» (Camera II, 22974). Le istruzioni impartite da Tambroni anche successivamente auspi-

governo responsabile eccidio stop non basta vietare manifestazione per fare dimenticare»). Il 19 gennaio Scelba ordinò al prefetto di Bologna di individuare il compilatore materiale del telegramma e riferire all'autorità giudiziaria perché le frasi a suo avviso configuravano gli estremi di vilipendio del governo. Il prefetto di Bologna, il 5 febbraio 1951, riferì che il compilatore materiale era stato individuato nella persona della locale segretaria dell'Udi Ivonne Trebbi. La procura della repubblica, riservatamente interessata, avrebbe però osservato che nel contenuto del telegramma non si riscontrava il requisito della pubblicità previsto dal codice penale come elemento costitutivo del reato di vilipendio al governo (Acsr, Mdi, Gab. 1950-52, b. 16, f. 11249/4). La cassazione, il 16 marzo 1953, sentenziò che costituiva vilipendio il dire, riferendosi alle forze di polizia, che usavano un «metodo sistematico di violenza» o «contrario alla giustizia» o tale da «incutere terrore» [Iazzetti 1968, 255].

cavano non un allentamento ma un ulteriore giro di vite dell'attività repressiva [Di Loreto 1993, 245 s.].

2.3. *L'opposizione e la coalizione per i diritti civili*

Durante gli anni Cinquanta la critica della sinistra alla politica dell'ordine pubblico rimase confinata alla denuncia non solo perché essa era in minoranza, ma anche perché la maggioranza non riconosceva all'opposizione una legittimazione democratica e l'accusava, al contrario, di preparare in segreto l'insurrezione armata e di volere sovvertire le regole della democrazia rappresentativa attraverso la pressione della «piazza». In questo quadro qualsiasi critica alla polizia e al suo operato rischiava di essere denunciata come tentativo di indebolire le difese dello stato. Il parlamento non riuscì, come invece si era augurato l'on. Vigorelli nella sua relazione di minoranza sulla proposta di una commissione di inchiesta per i fatti di Modena, a uscire dalla «espressione tipica, monotona e irritante della vita parlamentare» costituita dal contrasto tra la versione ufficiale del governo, che faceva cadere sistematicamente tutto il torto sulle masse dei dimostranti e la versione dell'opposizione di sinistra diretta a rigettare ogni responsabilità sulla polizia e sul governo (Camera I, documenti, n. 1055-A, 4).

Bisogna sottolineare che in tutti gli anni della guerra fredda le strutture paramilitari del Pci, avessero uno scopo offensivo o difensivo, non entrarono mai in azione. La direzione del partito respinse ogni ipotesi insurrezionale, e non diede ascolto, dopo l'eccidio di Modena, alla proposta di Pietro Secchia di una «difesa armata» di manifestazioni popolari [Caredda 1995, 97]. La sua posizione rispetto alle regole della democrazia rappresentativa stabilite dalla costituzione, non era però priva di equivoci, come è stato sottolineato a proposito dello sciopero generale del luglio 1948. Nei comizi della sinistra, alla individuazione della responsabilità diretta del governo per la repressione si accompagnavano anche minacce di processare i responsabili materiali degli interventi polizieschi davanti ai tribunali del

popolo, una volta arrivati al potere [Marino 1991, 282]. A bilanciare queste contraddizioni contribuì, involontariamente, il comportamento della stessa maggioranza. Durante il dibattito del 1° luglio 1960 sui fatti di Genova, rivolgendosi alla maggioranza, l'on. Pertini (PSI) affermò: «Voi, che siete ammalati di anticomunismo, attribuite sempre ai comunisti tutto ciò che si fa per la libertà, per l'indipendenza della nostra patria. E voi, così, arrecate un grande vantaggio al partito comunista» (Camera III, 15434).

In concreto, l'eco nell'opinione pubblica che le denunce della sinistra di abusi polizieschi poteva avere era dovuto da un lato alla durezza degli interventi di ordine pubblico, soprattutto se provocavano vittime civili, dall'altro proprio alla grande discrezionalità concessa alle autorità di PS e all'impressione che provvedimenti repressivi venivano presi sulla base non di circostanze oggettive, ma di sospetti (o convincimenti) sulle presunte finalità sovversive delle iniziative della sinistra. Come sottolineava l'on. Gullo (PCI), il 26 ottobre 1950 durante il dibattito sul bilancio del ministero dell'Interno, la polizia era legittimata invece solo a reprimere manifestazioni illegali: «non deve arrivare al punto di reprimere manifestazioni legittime, pretendendo d'essere autorizzata a pensare che dietro a esse si celino sinistri propositi» (Camera I, 23179). Pesanti giudizi sul ministro Scelba, sulla polizia in generale e sulla Celere in particolare si trovavano nella stampa di sinistra, espressi anche attraverso vignette, e più esplicite ancora erano le scritte murali, soprattutto dopo incidenti clamorosi. Non si trattava di brevi fiammate di protesta: per decenni gli eccidi come quello di Modena furono ricordati periodicamente. Come in altri periodi storici e in altri paesi, la repressione portava in primo piano il tema del diritto alla protesta, attorno al quale si poteva formare una «coalizione dei diritti civili» che andava oltre i partiti dell'opposizione di sinistra.

Anche l'allargata «coalizione dei diritti civili» rimase però a lungo in minoranza. La stessa proposta principale della sinistra di un disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico, variamente avanzata nel parlamento e nella società, sottolinea questo sentirsi minoranza, oltre che l'alto li-

vello di sfiducia dei partiti di sinistra e del movimento operaio verso le forze dell'ordine. Il disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico non era una invenzione della sinistra estrema, ma era stato proposto nel parlamento italiano per la prima volta nel 1905 da Filippo Turati e nel dopoguerra fu condiviso in linea di principio anche dalla sinistra moderata che lo giudicò però «nell'attuale momento e nel nostro paese prematuro» (Camera I, documenti, n. 1055-A, 5). Per il ministro Scelba, invece, la richiesta di disarmo era «assurda» («Il Popolo», 3/3/1950). In parlamento la richiesta di un disarmo della polizia fu avanzata dopo gli eccidi del 1949, con una mozione presentata da deputati comunisti e socialisti che invitava il governo a disciplinare l'impiego delle forze di polizia in modo da impedire il ripetersi di così tragici eventi; a eliminare dall'armamento della polizia le armi da guerra, incompatibili con le funzioni della polizia in qualsiasi paese civile; a deferire all'autorità giudiziaria tutti i funzionari e agenti che si rendessero colpevoli di violenze o abusi; e infine a devolvere un adeguato sussidio alle famiglie dei lavoratori uccisi o gravemente feriti nel corso dei recenti episodi (Camera I, 14712). Mozioni e proposte di legge con tono simile saranno presentate nelle legislature seguenti[35].

La sinistra si mobilitò, inoltre, per l'abrogazione dell'art. 16 c.p.p., che affermava la necessità di un'autorizzazione del ministero di Giustizia per procedere contro ufficiali o agenti di polizia per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica. Nelle sue memorie anche Mario Scelba avrebbe infine fatta sua l'accusa dell'opposizione che «questa norma pratica-

[35] La sinistra organizzò anche campagne pubbliche per il disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico. Per una petizione al presidente della repubblica, organizzata dall'Udi dopo l'eccidio di Modena, «l'Unità» (12/2/1950), parlava di un successo superiore a ogni aspettativa. Anche questa petizione fu ostacolata dalle autorità di Ps: il questore di Vercelli, secondo il suo rapporto al capo della polizia dell'8 febbraio 1950, vietò la raccolta di firme, definendola «una speculazione politica diretta tendenziosamente at suscitare odio contro la polizia», che «sarebbe stata molesta anche se effettuata nella forma più discreta» (Acsr, Mdi, Gab. 1950-52, b. 16, f. 11249/1).

mente creava l'immunità delle forze dell'ordine» [Scelba 1990, 75]. All'epoca, invece, egli negò decisamente ogni eventuale abuso di quella misura al fine di impedire inchieste della magistratura. Significativa è invece l'affermazione del capo dell'ufficio legislativo della direzione generale di PS Tamburro secondo il quale lo scopo dell'art. 16 era di evitare non solo la pena ma anche il processo, con le sofferenze psicologiche e le possibili manovre ricattatorie a esso conseguenti: «non si possono porre i tutori della legge che assolvono a doverosi compiti di natura istituzionale, nella stessa posizione giuridica dei loro oppositori, che, quando non stiano per perpetrare un reato, si pongono, per lo più volontariamente in condizioni tali da provocare l'uso legittimo di detti mezzi di coazione»[36].

L'allargamento della «coalizione dei diritti civili» fu facilitato dal fatto che la polizia si trovò sotto accusa non solo per incidenti di ordine pubblico, ma anche per il suo comportamento in casi giudiziari. I due casi che più di altri negli anni Cinquanta contribuirono alla delegittimazione di tutta la polizia colpirono l'opinione pubblica non tanto per le carenze tecnico-scientifiche – ammesse dall'interno della stessa polizia[37] – ma perché sembravano mettere a nudo alcuni problemi di fondo che la facevano apparire non adatta a una democrazia moderna: da un lato un eccesso di brutalità combinato con una mancanza di rispetto per i diritti dei cittadini, dall'altro una compromettente vicinanza al potere politico. Nel caso di Lionello Egidi, la polizia si trovò sotto accusa per aver estorto con interrogatori «duri» una confessione a un uomo accusato di omicidio, poi prosciolto in tribunale per insufficienza di prove. Nel caso di Wilma Montesi, secondo le accuse mosse da una ragazza che si disse amica della morta, il capo della polizia Pavone aveva insabbiato l'indagine, che aveva cominciato a toccare

[36] «Polizia Moderna» (1949, n. 5, p. 11). Tamburro arrivò a usare l'argomento che la protezione dell'art. 16 era meno ampia di quella concessa ai membri del parlamento.

[37] «La nostra polizia giudiziaria [...] si trova ancora nelle condizioni di un medico che per fare la diagnosi di una malattia addominale ricorresse alla laparotomia» [Zanaldi 1952, 200].

troppo da vicino alcuni esponenti politici. Il primo caso portò a una commissione di inchiesta nominata dal ministro di Giustizia e a un primo riordinamento della polizia giudiziaria, il secondo costrinse il capo della polizia Pavone alle dimissioni[38]. Soprattutto il primo caso trae la sua importanza per il nostro tema dal fatto che l'opposizione e l'opinione pubblica più larga lo collegarono ad alcune lacune della riorganizzazione della polizia di Mario Scelba, in generale, e alla problematicità degli interventi di ordine pubblico, in particolare[39]. L'atteggiamento del governo di fronte a queste critiche fu di una forte chiusura.

Solo sullo sfondo della politica dell'ordine pubblico del governo e del tendenziale rifiuto sia di qualsiasi critica sia di qualsiasi controllo indipendente fu possibile al PCI di profilarsi come il partito della difesa delle libertà democratiche e della costituzione. Nel 1950 il partito iniziò infatti una campagna per la libertà costituzionale, per la quale fu individuata l'importanza essenziale del lavoro in parlamento[40], e già nel primo indice di «Rinascita» del 1955 si trova la voce «In difesa della costituzione». Si potrebbe anche dire con un certo fondamento che fu la politica del Partito comunista e non la «prevenzione repressiva» degli organi di stato a educare milioni di cittadini a usare gli strumenti e rispettare le regole della democrazia. In questa ottica, però, non devono essere sottaciuti due aspetti: soprattutto inizialmente, vi fu un uso strumentale e non ideale proprio della battaglia in difesa della costituzione; inoltre il PCI, legittimamente, si impegnò per una particolare interpretazione della costituzione, soprattutto del suo «indirizzo politico».

[38] Cfr. Marino [1995, 226 s.]; per la relazione della commissione di inchiesta cfr. *Relazione* [1954]; per il dibattito intorno al caso Egidi cfr. inoltre *Relazioni* [1952].

[39] Cfr., per esempio, l'intervento dell'ex ministro Romita in parlamento, secondo il quale «la polizia si è guastata quando agli Interni ha preso il sopravvento il lato politico della polizia, quando al ministero dell'Interno si è determinata la psicosi della paura per i programmi dei comunisti [...] ed è prevalsa ed è diventata comune una mentalità quasi fascista» (Senato I, 30361).

[40] Cfr. gli «Appunti per la campagna per la libertà costituzionale» (IGR, MF 0323, 0561).

3. *I fattori interni*

Le strategie di ordine pubblico sono influenzate anche da caratteristiche interne della polizia, come la sua struttura organizzativa e i poteri di polizia, la formazione degli agenti e la mentalità dominante all'interno del corpo. L'impatto sulle strategie di ordine pubblico di questi fattori interni e dei fattori esterni viene in parte filtrato dal sapere della polizia.

3.1. *I poteri della polizia e la sua organizzazione*

Come già ripetutamente sottolineato, il quadro giuridico dell'Italia del dopoguerra, soprattutto il vecchio TULPS varato dal fascismo, assicurava alle autorità di PS grandi poteri e un largo margine di discrezionalità, caratteristiche che emergono anche intorno agli «incidenti luttuosi». La normativa sull'uso delle armi da parte della polizia, infatti, non poteva agire tanto da freno: la norma più comprensiva, l'art. 53 c.p., stabiliva che non era «punibile il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio, fa uso ovvero ordina di far uso delle armi o di un mezzo di coazione fisica, quando vi è costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità». Secondo l'interpretazione giurisprudenziale l'uso delle armi era da considerare *extrema ratio*, e cioè uno strumento da utilizzare soltanto quando ogni altro metodo era risultato inefficace, ma la prassi non era sempre conforme alla dottrina [Leone 1957]. Il regolamento sul servizio territoriale e di presidio (edizione del 1949) affermava nell'art. 292 che le truppe, per fronteggiare perturbatori disarmati, di norma impiegavano fucili e pistole o fucili automatici, purché messi in posizione da sparare solo colpi singoli. L'art. 296 – che regola l'uso delle armi da parte della truppa in servizio di ordine pubblico e va considerato come integrante l'art. 24 del TULPS che parla genericamente di uso della forza per lo scioglimento di riunioni e assembramenti [Arcobasso 1968, 477] – stabiliva che, una volta ordinato, il

fuoco doveva essere «diretto contro gli individui che appaiono più pericolosi, che *incitano alla violenza* e, possibilmente, contro i capi dei dimostranti, cercando di evitare di far fuoco indiscriminatamente sulla folla»[41]. L'azione del ministro Scelba, che affermò ripetutamente, anche dopo Modena, di aver impartito disposizioni restrittive sull'uso delle armi da fuoco, si limitò a cercare di impedire che si sparasse accidentalmente o senza l'ordine del funzionario o ufficiale incaricato di garantire l'ordine pubblico [Marino 1995, 149]. Ancora nel 1968 un contributo alla «Rivista di Polizia» lamentò «la sommarietà della nostra legislazione in una materia che richiede, invece, precisa disciplina» [Arcobasso 1968, 478].

In parlamento l'opposizione ripetutamente rilevò come l'organizzazione e l'armamento militari delle forze dell'ordine le predisponevano per un tipo di intervento di ordine pubblico che metteva a rischio l'incolumità fisica dei manifestanti. Anche il ministro Scelba e i dirigenti della polizia erano consci del fatto che almeno per i carabinieri vi era un problema di armamento nei servizi di ordine pubblico strettamente connesso con il fatto che il corpo era parte integrante dell'esercito. Lo stesso capo della polizia sottolineò che i militari dell'arma, sprovvisti di manganello, non disponevano «di nessuna arma umanitaria e idonea per lo scioglimento di manifestazioni di carattere non rivoluzionario: hanno, in breve, le mani nude o l'arma da fuoco» [Sannino 1985, 472]. Il ministro Scelba intervenne ripetutamente con il suo collega della difesa, ma senza successo: secondo Pacciardi, l'adozione del manganello era «in contrasto con talune esigenze militari» e «inefficace allo scopo di scioglie-

[41] Mdi [1966c, 344, corsivo nell'originale]. Lo stesso regolamento, nell'art. 289, sottolinea che criterio base, anche per i suoi effetti psicologici sulla folla, era l'impiego «a massa, deciso e immediato» e che lo sparpagliamento delle forze era un errore da evitare a ogni costo. Secondo l'art. 293 era facoltà dei comandanti di reparto ordinare che la truppa si recasse sul luogo dell'impiego con le armi cariche, mentre l'art. 295 definisce autoblindo e carri armati di vario tipo come «particolarmente adatti» al compito di sciogliere «riunioni o assembramenti minacciosi». Cfr. anche Canosa [1976, 142 ss.]; Iazzetti [1962]; «Vie nuove» (6/4/1969, 6-11).

assembramenti minacciosi» [*ibidem*, 473]. Soltanto in vista del vertice G8 di Genova del luglio 2001 i carabinieri – che nel marzo precedente, durante gli incidenti a Napoli intorno al Global Forum sull'*e-government* ancora usavano il calcio del moschetto – adotteranno il tonfa (un nuovo modello di manganello in policarbonato).

Bisogna sottolineare, inoltre, che l'organizzazione militare delle forze dell'ordine era un elemento tutt'altro che folcloristico o tradizionale: la scelta di questo modello organizzativo aveva implicazioni certamente volute, sia per gli interventi della polizia e le relazioni tra essa e la società, sia per il clima all'interno del corpo. Il fatto che la militarizzazione fosse una caratteristica fondamentale della polizia italiana emerge per esempio dalla centralità che la caserma aveva all'interno della struttura e dalla funzione che essa svolgeva per l'organizzazione pratica/tecnica degli interventi di polizia: ancora negli anni Sessanta, l'opposizione del ministero a un abbassamento dell'età minima per poter richiedere l'autorizzazione per contrarre matrimonio sarà basata sul ragionamento che esso avrebbe portato a dover costringere, per esigenze di servizio, anche agenti sposati al pernottamento in caserma[42]. Uno dei possibili effetti dell'essere confinati in caserma, l'isolamento degli agenti dalla società, fu attivamente perseguito e si fece di tutto per evitare che gli agenti non sposati abitassero in camere in affitto[43]; da ricordare, inoltre, che gli agenti di polizia non

[42] Cfr. il parere dell'ufficio legislativo del ministero dell'Interno del 4 giugno 1964 (ACSR, PDC, 1963-68, b. 34, f. I 5 = I, n. 55000, sott. 5.889). Parere contrario fu espresso anche dal ministero di Giustizia, per gli agenti di custodia, e dal ministero delle Finanze.

[43] I responsabili si videro però spesso costretti a sistemare gli agenti in camere affittate a causa delle pessime condizioni degli edifici adibiti a caserma. Per consentire lavori di miglioria, il servizio di accasermamento fu trasferito dalle province allo stato con la legge 2 luglio 1952, n. 703. Per non incrementare, a spese dello stato, il valore di una proprietà privata, si poteva però intervenire solo eccezionalmente – con lavori circoscritti a soddisfare specifiche esigenze di servizio, ed espressamente non per migliorare le condizioni degli agenti – nelle caserme di proprietà privata. Verso la fine degli anni Cinquanta, le caserme di polizia di proprietà privata erano 5.703 contro le 690 demaniali [MDI 1957, 50].

potevano fare servizio nella provincia di nascita. L'accasermamento degli agenti veniva infine considerato indispensabile per assicurare l'osservanza della disciplina e della gerarchia militare.

L'organizzazione militare del corpo delle guardie di Ps trovava uno dei suoi aspetti più significativi (e più odiati dalle stesse guardie) nelle misure disciplinari. Sulla base del r.d.l. 31 luglio 1943, n. 687, che aveva disposto la militarizzazione delle guardie di Ps, i componenti del corpo erano soggetti alla legge penale militare di pace e di guerra e alla giurisdizione penale militare. Per le mancanze disciplinari il regolamento prevedeva come sanzioni, oltre al rimprovero, diversi modi di detenzione, con differenti modalità tra guardie e sottufficiali, e per le mancanze più gravi il licenziamento e l'espulsione dal corpo [Mdi 1955, 555 ss.]. Tra le guardie di Ps di Firenze, durante il periodo 1944-50, la maggior parte delle mancanze sanzionate con la camera di punizione semplice, che non comportava la sospensione dal servizio, erano ritardi e assenze ingiustificate. Tre giorni furono inflitti anche a una guardia aggiunta che, rimproverata da un sottufficiale, non aveva rettificato la sua posizione, continuando a tenere la mano in tasca. Sempre tre giorni dovettero scontare le guardie che avevano espresso «lagnanze ingiustificate» per la qualità del cibo servito in mensa, e chi «in servizio d'ordine pubblico si accingeva ad accendere una sigaretta». A dieci giorni fu condannato un agente che «preso da improvviso e accertato malore, si allontanava dal posto di servizio senza preoccuparsi di far avvertire subito i propri superiori»[44].

La camera di punizione di rigore (da 3 a 15 giorni), che comportava la sospensione dal servizio e dalle esercitazioni, poteva essere sostituita da una riduzione di stipendio o paga, ma solo se la natura del servizio cui l'agente era addetto rendevano consigliabile di non sottrarlo alle sue normali assegnazioni. A Firenze, molte condanne erano relative a relazioni intime «irregolari», difficili da evitare,

[44] Gli esempi riportati qui e in seguito sono tratti da Asf, Q 539, f. «Agenti di Ps - punizioni disciplinari».

visto che i poliziotti solo a 28, dal 1956 a 30 anni potevano richiedere la prescritta autorizzazione al matrimonio al ministero. Come per altre mancanze disciplinari, determinante per la punizione era, più che il fatto per sé, lo scandalo pubblico. Specie se vi erano circostanze aggravanti in questo senso, alle guardie colpevoli venivano inflitti 10 giorni di camera di punizione di rigore con l'aggiunta di altri 20 giorni di camera di punizione semplice. Indicativo per la graduatoria delle mancanze disciplinari è il fatto che lo stesso periodo di detenzione dovette scontare la guardia che «in periodo di particolare gravità per l'ordine pubblico [marzo 1950], svegliato da un superiore sottufficiale non ottemperava prontamente all'ordine di levarsi», e quella che, comandata in servizio di vigilanza a un detenuto in luogo di cura, veniva sorpresa da un ufficiale di ispezione addormentata e non completamente vestita. Le «osservazioni inopportune», le critiche a disposizioni del comando o a ordini degli ufficiali o sottufficiali e il mormorare contro i superiori erano sempre puniti con parecchi giorni di camera di punizione di rigore. Il licenziamento e l'espulsione dal corpo erano previsti per le mancanze più gravi, tra le quali figurava anche l'aver contratto matrimonio senza l'autorizzazione ministeriale.

Questi esempi rafforzano l'immagine di un corpo di polizia rigido, con pochissime aperture verso l'esterno, ma sarebbe sbagliato vedere gli anni Cinquanta in modo troppo monolitico. Segnali se non sempre di democratizzazione, almeno di modernizzazione e razionalizzazione dell'istituzione della polizia iniziano ad affacciarsi nella letteratura anche ufficiosa, nel dibattito politico e nell'azione governativa e amministrativa. Abbiamo già accennato alla prima riforma della polizia giudiziaria nel 1955, dopo il clamore suscitato dal caso Egidi, che con la creazione di nuclei di polizia giudiziaria presso le corti di appello rendeva la struttura delle forze di polizia, anche se in modo molto imperfetto, più aderente al dettato dell'art. 109 della costituzione, secondo il quale l'autorità giudiziaria disponeva direttamente della polizia giudiziaria. Nello stesso periodo fu condotta una battaglia parlamentare per la creazione della po-

lizia femminile, poi istituita nel 1961, nonostante resistenze notevoli anche all'interno del corpo delle guardie di Ps [cfr. Di Bella 1960, 157 ss.; De Carolis 1960]. Non si registrarono, però, interventi riformatori su quei reparti e quelle strutture responsabili per il mantenimento dell'ordine pubblico, che negli anni Cinquanta furono ulteriormente rafforzati [Mdi 1957, 48].

Gli interventi di modernizzazione degli anni Cinquanta rimangono comunque all'interno delle strutture esistenti e non costituiscono segnali di rottura, come dimostra l'esempio del «Centro psicotecnico», istituito nel maggio 1952 in seno alla scuola ufficiali e sottufficiali per migliorare la selezione del personale. Tutti gli aspiranti all'arruolamento e le guardie aggiunte chiamate a frequentare i corsi per il passaggio nel ruolo del personale effettivo furono sottoposti a esami attitudinali e caratterologici, una prassi poi estesa anche alla scelta delle guardie per i corsi di perfezionamento e di specializzazione. Questi esami, però, non contrastavano con il carattere militare della polizia: il centro, infatti, applicava i test usati presso i centri scientifici di selezione militare in Italia e all'estero[45].

3.2. *La formazione professionale*

Anche partendo dagli standard interni della polizia, durante il periodo del dopoguerra esistevano evidenti lacune nell'addestramento professionale del personale di Ps. Negli anni della guerra e nell'immediato dopoguerra si era fatto ricorso, per coprire la deficienza di personale, al reclutamento di ausiliari privi di una formazione professionale specifica. Privilegiando la quantità a scapito della qualità del personale, il ministro Scelba proseguì con questa prassi per affrontare le esigenze di ordine pubblico derivanti dalla

[45] Mdi [1957, 65 s.]. Cfr. anche Di Bella [1960, 114 ss.]. La percentuale dei non idonei sulla base dei test del Centro psicotecnico si aggirava sul 18-20%, ai quali sono da aggiungere gli scartati alla visita medica, che si mantenevano su una media costante del 15%.

tensione politica interna. Dopo la massiccia immissione di ausiliari prima delle elezioni del 1948, nel 1949 continuò l'arruolamento di «personale aggiunto» da adibire unicamente in servizi di ordine pubblico, inquadrandolo in reparti con questo unico specifico compito. La mancanza di un effettivo addestramento di questo personale fu, come ammise lo stesso capo della polizia, responsabile per alcuni «incidenti luttuosi» [Sannino 1985, 471; Paloscia 1989, 161 ss.].

Dall'inizio degli anni Cinquanta si cercò di sanare la situazione che si era creata: un processo che durò per anni, non senza contraddizioni, perché la mancanza di diritti e la precarietà di impiego degli ausiliari potevano anche essere sfruttati dal punto di vista disciplinare-politico[46]. Una strada intrapresa fu, infatti, la selezione: sulle 20.300 persone arruolate in servizio ausiliario nel corpo delle guardie di PS in periodo postbellico, 4.500 (il 22,2%) furono smobilitate [MDI 1957, 55]. L'altra soluzione consistette nella regolarizzazione della posizione degli ausiliari, aprendo la possibilità di seguire corsi alle scuole di polizia e di entrare in servizio effettivo.

Le difficoltà materiali dell'immediato dopoguerra che, come abbiamo visto nel precedente capitolo, si facevano sentire pesantemente nelle condizioni di lavoro e di vita delle guardie di PS, avevano ripercussioni anche sulla loro formazione professionale[47]. Era però il carattere dell'istru-

[46] La precarietà della loro situazione era molto sentita dagli ausiliari e portò a varie proteste. Un indicatore d'insoddisfazione è anche il fatto che guardie e sottufficiali cercassero di eliminare la dicitura «ausiliare» dalle tessere di servizio (cfr. ASF, Q 539, f. «Agenti di PS - punizioni disciplinari»). Inizialmente, gli ausiliari potevano sposarsi anche senza l'autorizzazione del ministero, con il «solo» permesso dei superiori, ma con il matrimonio perdevano il requisito del celibato necessario ai fini del passaggio a effettivo. Successivamente scattò per loro un divieto completo di contrarre matrimonio («Polizia Moderna», 1950, n. 5, p. 3; 1951, n. 1, p. 3).

[47] Le scuole allievi guardie si trovavano in una situazione disagiata, in particolare quella di Caserta, quasi distrutta e non in grado di funzionare; la scuola allievi ufficiali e sottufficiali fu riaperta solo nel 1947 [MDI 1957, 57]. Anche gli allievi delle scuole di polizia costituivano in pratica un corpo di riserva e furono spesso comandati per servizi d'ordine pubblico, nonostante gli effetti negativi che ciò comportava sull'addestramento professionale.

zione che in primo luogo incideva sulle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico. La formazione professionale impartita nelle scuole di polizia consisteva nell'istruzione tecnico-professionale e militare, ma anche nel perfezionamento della cultura generale. L'insegnamento comprendeva infatti lo svolgimento di un corso post-elementare (storia, geografia, lingua italiana, aritmetica). Giudicando sulla base del manuale adottato, era inesatta l'accusa della sinistra che nelle scuole di polizia non si sentisse parlare della resistenza, della liberazione dal fascismo e dell'avvento della democrazia in Italia. È vero che nel capitolo dedicato ai «cenni storici» della polizia, sul periodo del fascismo si trova solo la frase enigmatica «negli anni 1923, 1925, 1927, 1930, 1935, 1942 e 1943 il corpo subì ulteriori trasformazioni» [Mdi 1955, 16 s.]. Il manuale conteneva però una parte sulla storia d'Italia che trattava del fascismo e della liberazione, certamente da una prospettiva non di sinistra, ma non tralasciando di menzionare né le violenze e lo squadrismo fascista, né la costituzione della milizia e del tribunale speciale, né la riforma delle leggi Ps, né i partigiani e la liberazione[48] [*ibidem*, 500 ss.].

Le materie nel campo tecnico-professionale comprendevano insegnamenti sul codice penale e di procedura penale, sulla compilazione di rapporti e verbali, sulle leggi di polizia, sulla teoria dei servizi di polizia e sulle tecniche investigative. Nella parte militare gli allievi erano istruiti nel combattimento individuale e nell'uso delle armi, cosa non facilitata dai tagli, per ragioni economiche, nel numero di colpi a disposizione[49]. Accanto all'addestramento ginnico-sportivo e alle istruzioni militari teoriche (regolamento di disciplina militare, codice penale militare, ordinamento del

[48] Non «di sinistra» era per esempio l'affermazione che la «guerra civile», combattuta in alcune regioni del nord per circa due anni, avesse operato una selezione tra i cittadini che avrebbe lasciato traccia per lungo tempo nell'animo di ognuno: «Il terrorismo di cui furono vittime o testimoni sarà materia di storia incancellabile per gli italiani».

[49] L'ex comandante del battaglione allievi della scuola di Caserta, il maggiore Arista [1953, 318], parlava di «malintesa iniziale economia», definita «controproducente».

corpo ecc.), l'insegnamento militare comprendeva anche i servizi di ordine pubblico, inquadrati con la difesa contro azioni di sabotaggio, rastrellamento di zone abitate, perquisizioni di edifici, e «tecnica del combattimento negli abitati secondo le più recenti esperienze» [Arista 1953, 320].

Per l'istruzione professionale impartita nelle scuole di polizia esisteva un chiaro collegamento con le altre forze armate. La direzione generale della Ps sottolineava infatti «la necessità di inquadrare metodi e orientamenti [dell'addestramento] in superiori livelli di cooperazione con le altre Ff.Aa.» [Mdi 1957, 58]. Questo inquadramento è più visibile al livello degli ufficiali, che seguivano, nelle scuole dell'esercito, corsi di addestramento e aggiornamento, per esempio sull'impiego delle unità minori di fanteria. Regolari esercitazioni comuni con le altre forze armate dello stato furono organizzate anche per interi reparti, specie della Celere [Mdi 1954, 6]. Il collegamento era anche teorico, nel senso di un sapere comune a esercito e polizia, con riferimenti alla letteratura militare sull'addestramento della fanteria in pubblicazioni dedicate alle esigenze generali dell'addestramento nelle scuole di polizia [Arista 1953, 314].

Questo collegamento pratico e teorico tra esercito e polizia si rifletteva anche nella retorica e nelle nozioni sulla disciplina, chiaramente militaristiche (e autoritarie), che dominarono a lungo nella letteratura sull'addestramento e negli stessi manuali delle guardie di Ps. Il *Corso di lezioni per le scuole di polizia* pubblicato dalla direzione generale della Ps nel 1948, al punto «Doveri dei componenti del corpo» parla esclusivamente della «intera subordinazione a tutti i loro superiori», chiedendo un'obbedienza «*pronta, rispettosa e assoluta*»[50] (p. 29, corsivo nel testo). Il prezzo da pagare da chi era sottoposto a una disciplina militare intesa in questo modo era chiaramente espresso anche da coloro che esaltavano la sua «grande importanza come scuola pedagogica socia-

[50] Da ricordare che alle guardie di Ps, per il loro *status* di militare, era vietato di sindacare la legittimità dell'ordine superiore; esse avevano il dovere di non eseguire l'ordine solo quando questo era manifestamente criminoso [Iazzetti 1962, 117].

le»: «Per l'educazione della volontà, perché venga acquistata la padronanza e la tecnica delle azioni, è indispensabile che sia cacciata ogni indecisione o rilassatezza e sacrificata, a volte, la propria volontà»[51] [Termanini 1948, 687].

L'impronta della disciplina concepita in modo militaristico-autoritario sulla formazione degli allievi guardie era ulteriormente rafforzata dal fatto che parte dell'insegnamento militare erano anche le istruzioni sull'igiene personale e sul «contegno» da tenere all'interno e all'esterno della caserma. Il manuale ufficiale del 1955 dimostra come l'atmosfera nelle scuole di polizia fosse pervasa da un atteggiamento fortemente paternalistico verso gli allievi guardie. Nei minimi dettagli venivano date istruzioni sul comportamento dei giovani poliziotti, anche verso la propria famiglia, alla quale dovevano scrivere «con frequenza, con affetto e in maniera tale da non far mancare ai propri genitori tutte le notizie che essi possono desiderare di avere e che sono necessarie per farli vivere tranquilli e sereni» [MDI 1955, 437]. Disposizioni dettagliate si davano sulla cura della persona e l'igiene personale (fare il bagno o la doccia almeno una volta la settimana; mettere un pigiama o una camicia da notte per far rinfrescare la biancheria intima), sul contegno da tenere in caserma (non assumere pose sguaiate; non sedersi per terra nel cortile o sulle scale; non mostrarsi alle finestre che danno sulla pubblica via in abbigliamento poco decente; non sputare per terra), e alla mensa (stare seduti compostamente a tavola, con le braccia aderenti al corpo, senza mettere i gomiti sul tavolino; masticare con la bocca chiusa e non parlare né bere con il boccone in bocca; impugnare le posate bene e usarle correttamente, tenendole «come si potrebbe tenere una penna o un lapis tra le punte delle prime tre dita della mano») [*ibidem*, 439 s.]. Essere disciplinato voleva dire anche evitare richie-

[51] Tipico è inoltre il collegamento del concetto di disciplina con nozioni di tradizionalismo religioso [cfr. Termanini 1948, 688]. In questo contesto si vedano anche le celebrazioni del santo protettore del corpo delle guardie di PS, San Michele Arcangelo, per esempio in «Polizia Moderna» (1950, n. 10, p. 8).

ste inutili quando si sapeva che non potevano essere accolte, cedere sempre il passo ai superiori e dar loro la precedenza «in ogni eventuale occasione», anche nel tempo libero [*ibidem*, 437].

Attraverso queste disposizioni, che oggi possono sembrare ridicole, si estendevano alla vita quotidiana, lavorativa e privata, all'interno e all'esterno dalla caserma, principi militaristici come l'obbedienza, la gerarchia e la disciplina, concepita in modo autoritario. Esse sono però anche un indicatore del livello di cultura generale delle reclute, spesso collegato con la loro estrazione sociale (dominavano i figli di braccianti e contadini) e geografica (provenivano in maggioranza dalle regioni del meridione) [D'Orsi 1972, 242 ss.]. Del resto anche il livello scolastico era basso: il maggiore Arista, dopo una esperienza di 14 mesi di comando del battaglione allievi della scuola di Caserta, concludeva che i 3/5 degli allievi, all'atto dell'ammissione, pur essendo ufficialmente in possesso del titolo di studio prescritto, e anche più elevato, dimostravano con la prova di scrittura di possedere un livello culturale scarsissimo. Egli giudicò infatti il saper leggere e scrivere correttamente come il risultato forse meno appariscente ma più concreto e durevole ottenuto dai corsi [Arista 1953, 324].

Bisogna sottolineare, in generale, che le caratteristiche militari della formazione professionale degli agenti privilegiavano nella «duplice figura giuridica di militari e di tutori della legge» la prima. Il compito dell'istruzione delle guardie all'interno dei reparti, dopo il completamento del corso alla scuola di polizia, spettava infatti agli ufficiali e non ai funzionari, cioè ai superiori militari e non a quelli civili. La chiara impronta militare di questa attività si coglie nell'affermazione del tenente di Ps Cristofoletti [1949, 308] secondo il quale attraverso di essa dovevano essere migliorate le cognizioni tecnico-professionali del personale, «ma soprattutto verrà svolta quell'opera di educazione e formazione spirituale indispensabile per creare un reparto omogeneo e disciplinato sul quale si possa fare affidamento sicuro in qualsiasi evenienza». Inoltre, non è da sottovalutare il fatto che una parte considerevole degli ufficiali (e dei sottuf-

ficiali) venivano da una esperienza anteriore nell'esercito. Significativo per l'ambiente sembra, infatti, l'uso nella rivista ufficiale «Polizia Moderna», per caratterizzare le guardie di Ps, di espressioni come «soldati dell'ordine» (1952, n. 1, p. 14, in un articolo sulla scuola di polizia a Nettuno) o «soldati della patria e della legge» (1952, n. 10, p. 5, in un contributo sulla festa della polizia).

Gli stessi superiori degli allievi guardie puntavano alla formazione, lungo tutta la vita professionale, di caratteristiche psicologiche che dovevano distinguere il poliziotto dal resto della popolazione. Una predisposizione in questo senso sarebbe stata costituita già dai motivi per l'arruolamento nelle forze di polizia: «il gusto del mestiere delle armi; l'attrattività di una situazione particolare in corpi politico-militari che offrono non disprezzabili vantaggi; la sicurezza di una paga modesta ma regolare e certa e di una pensione per anzianità di servizio; l'amore per la vita attiva all'aria libera con un'aliquota imponderabile di rischio» [Arista 1949, 7]. Sotto la guida dei colleghi più anziani e dei superiori la giovane guardia, durante i primi anni di servizio, avrebbe dovuto imparare «sul campo»: «Poco a poco la sua andatura si irrigidisce, il suo corpo diventa più robusto e massiccio, il suo intelletto si piega all'obbedienza» [*ibidem*]. Dopo lunghi anni di servizio e di esperienza militare, disciplinata dal regolamento e dalla vita in caserma, si sarebbe formata una psicologia propria dei poliziotti che avrebbe fatto «di essi dei cittadini differenti dagli altri, per molti aspetti, convinti che le leggi e i regolamenti dello stato non hanno motivo, per loro, di essere discussi, finché sono in vigore, e reclamano di essere applicati» [*ibidem*].

Alla interiorizzazione dell'atteggiamento militare-gerarchico, collegato con l'affermazione della separatezza dalla vita civile, puntavano anche le regole stabilite per le relazioni con il pubblico. Per il comportamento in pubblico si trovano, sempre nel manuale del 1955, istruzioni minuziose come per esempio di non cantare o fischiare o di «camminare con disinvoltura, con andatura normale, lo sguardo franco, senza tenere le mani in tasca evitando sia un atteggiamento impacciato che spavaldo» [Mdi 1955, 442]. Il lungo

elenco dei comportamenti da evitare se in uniforme indica l'importanza data al concetto dell'onore della divisa: si doveva evitare di sedersi sulle panchine pubbliche, di dimostrarsi ozioso; di bere alle pubbliche fontane; di sostare davanti a venditori ambulanti di frutta o di altri generi, di acquistare prodotti dai medesimi; non si doveva portare la giubba sbottonata né andare sotto braccio a colleghi e amici; né fermarsi a parlare e tanto meno passeggiare con giovani donne, se non parenti; sostare nelle pubbliche vie in atteggiamento di attesa; fumare la pipa o il sigaro come pure sigarette specie con bocchini appariscenti; non si doveva portare pacchi o involti voluminosi; recandosi in casa di tolleranza si doveva evitare di fermarsi nelle sale d'aspetto dove avrebbero potuto determinarsi incidenti o contrattempi antipatici; nei negozi, nei bar o nelle trattorie non far pesare la propria qualifica per ottenere sconti, ribassi e agevolazioni eccessive che «non potrebbero essere fatti e che determinerebbero una pessima considerazione» [*ibidem*, 443].

Dalle istruzioni si coglie, oltre all'affermazione della separatezza anche un senso di superiorità rispetto ai «civili». Il manuale del 1955 afferma che l'autorità della polizia, oltre che sulla legge, deve basarsi sul consenso al suo operato nella opinione pubblica, sul rispetto e la stima dei cittadini, e sulla «superiorità intellettuale e morale (si può raggiungere solo perfezionando continuamente la propria capacità professionale ed educando il carattere alla scuola del sacrificio e della più rigorosa disciplina)» [*ibidem*, 450]. Dovere della guardia era, tra l'altro, di «non tollerare alcuna offesa alla uniforme. La divisa deve essere infatti rispettata da chi la indossa e fatta rispettare da parte di chiunque altro» [*ibidem*, 442].

3.3. *Il sapere della polizia*

La polizia italiana era una tipica espressione di quel modello di *King's police*, o polizia del sovrano, tradizionalmente presente sul continente europeo. Un elemento di questa tradizione era costituito da un «sapere» di polizia

estremamente sensibile agli orientamenti politici dell'esecutivo e della maggioranza. Le posizioni sulla politica dell'ordine pubblico contenute nelle pubblicazioni ufficiali della direzione generale della Ps seguono infatti da vicino quelle prese da esponenti del governo e della maggioranza. Nei resoconti sull'attività annuale svolta, si sottolineava soprattutto come la polizia avesse garantito non solo l'ordine pubblico ma anche i diritti e le libertà dei cittadini, con grande sforzo organizzativo e con il sacrificio individuale degli appartenenti alle forze dell'ordine. Secondo questi resoconti, la responsabilità per qualsiasi incidente, anche per i «fatti luttuosi», ricadeva sempre sui manifestanti, a meno che non si trattasse di fattori «casuali e accidentali, o comunque esulanti da ogni responsabilità delle forze di polizia» [Mdi 1957, 13]. I riferimenti a morti e feriti fra le forze dell'ordine servivano spesso a «bilanciare» il conto delle vittime civili degli interventi di ordine pubblico. Alcuni autori difendevano a spada tratta la legittimità dell'uso delle armi da fuoco, non solo come legittima difesa, ma anche «come garanzia della sovranità e dell'autorità dello stato»[52].

Emerge un collegamento stretto tra l'autodifesa della polizia e un netto allineamento ideologico e politico che si concretizza nella individuazione di un nemico interno e una sua immagine fortemente inquinata da elementi di criminalità comune. Questa immagine che abbiamo visto emergere dalle parole del presidente del consiglio De Gasperi sui manifestanti di Modena, pronunciate davanti al parlamento, sarà ripetutamente confermata da esponenti politici come il ministro Tambroni (Camera III, 824). Altro elemento ricorrente dell'immagine dei manifestanti proposto da esponenti del governo e della maggioranza è quello della estraneità

[52] Donati [1950a, 406]. Donati (capitano dei carabinieri) lamentava che gli episodi luttuosi fossero stati presentati come legittima difesa e non correttamente come uso legittimo delle armi: «Una siffatta impostazione avrebbe confortato la polizia, e sarebbe stata di remora a tutti i malintenzionati, i quali, speculando sul senso di responsabilità del governo e della forza pubblica, sperano sempre di farla franca in tutte le imprese più avventate».

al conflitto in corso; si tratterebbe di sobillatori provenienti da altre province. Gli stessi elementi si trovano nell'immagine dei manifestanti presentata dalla rivista ufficiale «Polizia Moderna», per esempio in un articolo dal titolo *Polizia e politica*, che così respinge l'insinuazione che la polizia fosse agli ordini della politica e l'accusa che la polizia fosse contro il popolo e si abbandonasse sovente a forme di violenza per impedire e reprimere innocue manifestazioni popolari:

> No, la polizia non è contro il popolo, né saprebbe mai abbandonarsi a forme ingiustificabili di violenza e se eventualmente si è verificato qualche sporadico episodio di intolleranza o di eccessiva energia, da parte di singoli agenti o di locali reparti, non è lecito per questo dare la croce addosso all'intero corpo della Ps. Né può essere azione di violenza l'atteggiamento serio e deciso, assunto in determinate circostanze, dalle forze di polizia, per prevenire pericolosi turbamenti dell'ordine pubblico, o per reprimere gravi attentati all'integrità dello stato o delle libertà democratiche, o infine per difendersi da atti inconsulti che alle volte sono proprio atti criminosi compiuti da individui, quasi sempre pregiudicati o irresponsabili, imbevuti di odio contro le forze dell'ordine, o aizzati da ignoti mandanti, che speculano sui movimenti della piazza per abbandonarsi a saccheggi e vendette private, sicuri di rimanere impuniti per la difficoltà della loro identificazione [Tempesta 1949, 7].

Nonostante la nettezza di queste postulate verità, però, all'interno dell'autoimmagine della polizia vi è una evidente tensione. La concezione ideale dell'intervento di ordine pubblico, descritta come attività svolta «con l'osservazione e la prevenzione, e cioè la vigilanza, e con alcuni atti di repressione» [Roddi 1953, 59], contrastava con il modo esplicitamente paramilitare nel quale la polizia si presentava al pubblico, per esempio alla sua festa annuale. Come testimoniano numerosi articoli nella «Rivista di Polizia» [cfr. per es. Dosi 1950; Romanelli 1952], la polizia stessa era consapevole che gli interventi di ordine pubblico portavano a una sua delegittimazione, e li collegava anche con le polemiche sulla polizia giudiziaria, per esempio il caso Egidi. I segnali di delegittimazione della polizia venivano però interpretati esclusivamente come conseguenza di un'ingiu-

stificata campagna diffamatoria, alla quale si rispondeva con la semplice riaffermazione della legittimità dell'azione della polizia e della sua neutralità politica.

La soluzione proposta sottolinea ancora la mancanza di qualsiasi riflessione autocritica: in pratica si chiedeva, come fece anche il relatore di maggioranza sul bilancio del ministero dell'Interno del 1950, l'on. Gullo (Camera I, 23323), l'educazione del cittadino al rispetto verso la polizia senza essere però disposti a un confronto aperto e costruttivo rispetto alle critiche avanzate sull'operato della polizia. Le pubbliche relazioni, alle quali fu data una crescente importanza proprio per contrastare la delegittimazione della polizia, dovevano rendere «capillare in tutte le classi sociali la conoscenza delle attività e delle benemerenze passate e presenti, delle Forze di polizia» [MDI 1957, 50]. Questo obiettivo era però difficilmente raggiungibile finché nelle pubblicazioni distribuite a questo scopo si rifiutava, come testimoniano le citazioni sopra riportate, qualsiasi responsabilità per le conseguenze degli interventi di ordine pubblico e ci si limitava a denunciare le critiche alla polizia come ingiustificate e ingiuste, considerate le benemerenze del corpo. Queste benemerenze trovavano l'espressione più nobile, secondo «Polizia Moderna», nei tanti poliziotti caduti nell'adempimento del dovere, per i quali esisteva un sacrario all'interno della scuola ufficiali di Ps, luogo di cerimonie solenni in occasione delle feste della polizia («Polizia Moderna», 1949, n. 11, pp. 8 s.). All'immagine del poliziotto come «soldato dell'ordine» si affiancava infatti quella del martire. Significativamente, però, i tentativi di presentare un'immagine positiva della polizia puntavano sui reparti più «moderni», come la polizia stradale, e sulle funzioni più «sociali», come i soccorsi nei casi di disastri pubblici o privati[53]. Oltre che rafforzare il sostegno di quella parte della popolazione già ben disposta verso la polizia, questo

[53] Per la polizia stradale e la stima che essa godeva tra la popolazione cfr. «Polizia Moderna», 1952, n. 7, pp. 10 ss.; 1952, n. 8, pp. 4 ss.; ai soccorsi in casi di pubblici o privati disastri sono dedicate le copertine dei nn. 8, 9, 11 del 1951.

tipo di propaganda poteva al massimo raggiungere il secondo obiettivo dichiarato: alzare il morale delle forze di polizia.

Certi elementi dell'autodifesa di esponenti della polizia rivelano come l'accusa di fondo alle forze dell'ordine, e cioè di essere rimaste all'interno di concetti e comportamenti del passato, non più accettabili in un sistema democratico, non era priva di fondamento. Un esempio è costituito dall'adozione di un concetto di stato personalizzato che relegava il cittadino a un ruolo più di suddito che di sovrano. Questa concezione aveva chiare implicazioni per gli interventi di ordine pubblico, perché elevava a «imperiosa necessità l'uso di mezzi fisici di coazione per ripristinare l'ordine turbato in una piazza di una città, primo dovere dello stato a garanzia del proprio prestigio e del proprio imperio» [Romanelli 1952, 198]. Spesso si incontrano anche concezioni problematiche di «illegalità», che in modo burocratico rispecchiavano le valutazioni politiche all'interno della maggioranza e del governo, come la convinzione diffusa che in linea di massima qualsiasi manifestazione pubblica fosse pericolosa e potenzialmente sovversiva e le proteste contro il governo addirittura illecite. Sempre in un contributo alla «Rivista di Polizia», per esempio, un commissario di Ps parla di «manifestazioni politiche di aperta e pubblica contraddizione alla politica di altro partito, il che determinava un pericolo imminente di ribellione e conflitti», spiegando così «una prevalenza di interventi per le manifestazioni dei partiti all'opposizione che in maggior numero le hanno organizzate, con dichiarata funzione di opposizione di piazza alla politica dei partiti di maggioranza governativa» [Manganiello 1949, 445].

Forti elementi di continuità con il regime autoritario sono infatti da rilevare nel modo di concepire i termini chiave della politica d'ordine pubblico e del ruolo della polizia come istituzione dello stato. Vari esempi si trovano nella *Enciclopedia di polizia* di Luigi Salerno, opera molto influente all'interno delle forze dell'ordine, ripubblicata nel 1952. La *Enciclopedia* aveva visto una prima edizione nel 1938, dalla quale quella degli anni Cinquanta si distingue soltanto per alcuni aggiustamenti strettamente necessari.

L'edizione del 1952 contiene ancora citazioni dei gerarchi fascisti, come per esempio di Federzoni – con la concessione che nella voce *Polizia* la «relazione di S.E. Federzoni» sul nuovo TULPS diventa la «relazione Federzoni». Nel paragrafo sulla «necessità giuridica» della voce *Confino di polizia* viene anche ripresentato un brano dello stesso Mussolini, seppure non più virgolettato e lasciato anonimo.

L'*Enciclopedia di polizia* è espressione di quella spesso sottolineata continuità dello stato e delle istituzioni [Pavone 1974], da non confondere con l'apologia del fascismo. Rivelatore è il fatto che la voce *Polizia* delle due edizioni, incluso il cenno storico, è praticamente identica, e così come non viene nominato il fascismo nella prima edizione, non c'è accenno nella seconda a una qualche influenza che l'avvento della repubblica democratica avrebbe avuto sull'amministrazione della PS. In mancanza di una riflessione su cosa doveva essere una polizia in una democrazia, si attingeva alle tradizioni dello stato italiano postunitario, in particolare anche a quelle paternalistiche di matrice autoritaria che potevano essere ed erano state usate per i propri fini dalla dittatura fascista. La problematicità di questa continuità è sottolineata dal fatto che Luigi Salerno non vide la necessità di cambiare, alla luce della costituzione democratica del 1948, neanche una parola della voce *Ordine pubblico* della edizione della sua *Enciclopedia* del 1938 per la riedizione del 1952.

È da sottolineare, però, che negli anni Cinquanta non solo la delegittimazione delle forze dell'ordine, ma anche altri problemi relativi al corpo furono discussi all'interno della polizia. Alcuni di essi, come l'organizzazione sindacale della polizia o il diritto a un giorno settimanale di riposo, erano stati sollevati nella «Rivista di Polizia» già nell'immediato dopoguerra [Di Salvia 1948; Donati 1950b]. L'elenco delle debolezze dell'amministrazione della pubblica sicurezza, compilato verso la fine degli anni Cinquanta dal commissario capo di PS Di Benedetto [1958a, 172 ss.; 1958b], era infatti ancora lungo, comprendendo, accanto a rivendicazioni economiche e di carriera, un giorno di riposo settimanale e il congedo annuale di un mese, al quale il personale di PS era costantemente costretto a rinunciare, *in*

toto o in parte, senza alcun compenso; il divieto di svolgere servizio nei luoghi di origine (un principio che, si diceva, o non doveva valere per nessuno o per tutti gli impiegati statali); le condizioni degli uffici, che spesso consistevano in locali, sotterranei o ammezzati, in numero inferiore al fabbisogno e senza personale per la pulizia giornaliera; l'assicurazione per rischi sul lavoro, esistente solo per polizia stradale, autisti, motociclisti e blindisti; il diritto di associazione sindacale almeno per il personale civile di PS inclusi i funzionari, ma in prospettiva anche per gli agenti. Questi problemi rimasero in gran parte irrisolti e avrebbero figurato in modo prominente anche nel dibattito dei decenni successivi.

4. *Lo «scelbismo»: una conclusione*

Il retroscena delle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico privilegiate dallo «scelbismo» è costituito dalla convinzione della maggioranza di dovere, per proteggere la democrazia, controllare strettamente l'esercizio dei diritti democratici da parte dell'opposizione di sinistra e, più in generale, da una forte diffidenza verso tutte le forme più dirette della partecipazione democratica. Le strategie più caratterizzanti per questo modello di polizia erano quelle persuasive, nella forma di «repressione preventiva», che in pratica si traducevano spesso in una limitazione dei diritti civili non confinata a pochi «rivoluzionari di professione», ma estesa a tanti comuni cittadini. I provvedimenti, inoltre, più che mirati a prevenire o impedire comportamenti illeciti, spesso sembrano volti a contrastare iniziative politiche dell'opposizione. Allo stesso tempo continuarono a essere usate strategie coercitive caratterizzate da interventi duri e non selettivi, con ricorso a un impiego «in massa» di reparti fortemente armati, non escludendo l'uso di armi da fuoco. Di grande importanza per lo «scelbismo» erano anche le strategie informative, e cioè la raccolta diffusa di notizie, non focalizzate sulla repressione dei reati, ma piuttosto orientate al controllo preventivo della protesta, con attività delle forze di polizia molto simili a quelle dei servizi segreti.

Queste caratteristiche ben si adattavano alla tradizione delle strategie dello stato italiano di fronte agli «sfidanti» interni, e furono, nel clima della esasperazione dei sospetti della guerra fredda, attivamente sollecitate dal governo e dalla coalizione di *law and order*. Esse portarono, però, a una forte polarizzazione sul tema dell'ordine pubblico e alla continua delegittimazione della polizia in una parte della popolazione. Proprio la problematicità democratica di molti interventi della polizia e la copertura politica incondizionata che a essi dava il governo, impedendo di fatto un controllo indipendente sull'operato delle forze dell'ordine, aiutò l'opposizione a profilarsi come difensore della costituzione e ad allargare la coalizione per i diritti civili.

Infine, una chiara influenza sulle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico ebbero anche fattori interni: gli ampi poteri di polizia fissati dalla legge fascista che garantiva un largo margine di discrezionalità; l'organizzazione gerarchica e militare; la formazione professionale volta, tra l'altro, a rafforzare negli agenti lo spirito di corpo e la diffidenza verso l'esterno, assicurando inoltre l'interiorizzazione di valori militari come l'obbedienza «*pronta, rispettosa e assoluta*». Parallelamente, il sapere della polizia era caratterizzato dalla sopravvivenza dei tradizionali concetti e nozioni di ordine pubblico, spesso di matrice autoritario-paternalistica e in contrasto con i valori della costituzione, e da immagini dei manifestanti come facinorosi, inquinati da elementi di criminalità comune e istigati da agitatori professionisti.

CAPITOLO QUARTO

L'ordine pubblico e il centrosinistra: contraddizioni interne e riformismo debole

Il 28 maggio 1962, durante una manifestazione di lavoratori in sciopero davanti al saponificio Annunziata a Ceccano, già oggetto di interpellanze e interrogazioni sulle condizioni di lavoro (discusse in parlamento il 2 febbraio 1958), la polizia aprì il fuoco, uccidendo un operaio e ferendone cinque. Il ministro dell'Interno Taviani, riferendo alla Camera il giorno dopo, sottolineò la particolare durezza di una vertenza sindacale che durava da 36 giorni e che il governo aveva più volte cercato di risolvere, purtroppo senza successo. Promettendo una inchiesta rigorosa e obiettiva e adeguate sanzioni nel caso in cui fossero emerse delle responsabilità, Taviani, senza entrare nel merito della operazione delle forze dell'ordine, attribuì la responsabilità di fondo per l'accaduto all'ottusità del proprietario della fabbrica, ma anche all'operato di agitatori: «Si mediti da un lato se una miope e dura intransigenza possa veramente costituire uno strumento di durevoli vittorie; si mediti dall'altro lato se l'eccitazione all'odio e quindi allo scontro violento possa essere strumento di progresso civile e sociale» (Camera III, 29615).

L'importanza del tema degli interventi della forza pubblica nei conflitti di lavoro per la tenuta della nuova maggioranza – siamo nel periodo dei primi governi di centrosinistra, ancora senza la presenza di ministri socialisti nel governo, ma con l'appoggio esterno del Psi – emerge dalle parole dei parlamentari più impegnati in quel progetto politico. L'esponente socialista Brodolini chiese norme chiare e indicazioni energiche per impedire il ripetersi di eccidi di lavoratori, la punizione esemplare di ogni eccesso o abuso, e, soprattutto, lo sviluppo fra le autorità di polizia di una più chiara consapevolezza dei propri doveri nello stato democratico. Il nuovo corso politico per i socialisti avrebbe avuto senso soltanto se esso fosse riuscito a creare un rapporto di fiducia tra stato e lavoratori, se avesse offerto ai lavoratori la garanzia del rispetto dei loro diritti e la certezza di trovarsi di fronte a un governo aperto alle loro rivendicazioni. Infine, Brodolini ammoniva a tenere gli occhi aperti contro coloro che avessero voluto modificare o sabotare – magari facendo ricorso a una concezione borbonica dell'ordine pubbli-

co – la svolta politica. A sua volta Donat-Cattin, della sinistra democristiana, affermò che quello che era successo non corrispondeva ai sentimenti del governo, anzi era in contrasto con i suoi interessi e con la linea nuova ricordata da Brodolini, e propose di impedire l'uso di armi da fuoco almeno nelle prime fasi degli interventi di ordine pubblico. L'opposizione comunista concordava con i socialisti sulla parzialità dell'intervento della polizia nella vertenza sindacale, giudicando inoltre la sparatoria assolutamente ingiustificata. Nonostante gli operai non fossero stati armati, se non con sassi, sarebbero stati trovati centinaia di bossoli e persone sarebbero state colpite da una distanza di più di 150 metri. Per il PCI, l'intervento del ministro Taviani era indicativo della inconsistenza del nuovo corso politico difeso da Brodolini e da Donat-Cattin. L'on. Notoli affermò che «in base alla risposta fornitaci, si potrebbe dire che se le formule di governo cambiano, nel nostro paese, intatti rimangono i vecchi metodi e la vecchia politica» (Camera III, 29617).

Il 14 giugno 1962 il parlamento si occupò di nuovo dei fatti di Ceccano e, più in generale, del comportamento della polizia rispetto alle mobilitazioni operaie (Camera III, 29835 ss.). Se le interpellanze presentate dai parlamentari esponenti della CGIL e della CISL chiedevano il divieto dell'uso delle armi da fuoco da parte della polizia durante i conflitti di lavoro, quella del PSI puntava, oltre che a impedire l'uso della violenza da parte della polizia in conflitti di lavoro, anche a misure in direzione di un disarmo delle forze di pubblica sicurezza, mentre il PCI proponeva di escludere l'intervento delle forze dell'ordine nei conflitti sindacali e di evitare che gli agenti di polizia avessero in dotazione armi da guerra quando assolvevano a funzioni di ordine pubblico. L'abolizione dell'art. 16 c.p.p. – relativo alla necessità di un'autorizzazione del ministro di Grazia e Giustizia per l'inizio del processo penale contro ufficiali e agenti di polizia, per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi – richiesta dall'interpellanza della CGIL, fu condivisa anche dall'on. Scalia, che durante il suo intervento a nome della CISL, propose inoltre l'abrogazione di alcune norme del TULPS o almeno la loro non applicazione nel caso di conflitti di lavoro.

L'inchiesta amministrativa, annunciata dal ministro Taviani il 29 maggio, portò all'allontanamento del questore di Frosinone dalla sua sede, perché, secondo il ministro, una più vigile e costante azione di prevenzione, fondata su una più adeguata organizzazione delle forze *in loco*, con l'invio tempestivo sul posto di dirigenti con più esperienza nei servizi d'ordine pubblico, avrebbe potuto e dovuto consentire di non giungere agli estremi che pur-

troppo si dovevano lamentare. Da evitare erano anche le ripercussioni psicologiche derivanti dal fatto che i reparti erano accomodati nella fabbrica e ne usavano abitualmente il telefono, facendo sorgere l'impressione che la polizia non era presente per la tutela dell'ordine pubblico ma per una difesa di parte (Camera III, 29867 s.). La sparatoria sarebbe stata determinata dal fatto che un certo numero di carabinieri, divisi e isolati, sarebbero stati presi dal panico e avrebbero iniziato a sparare a scopo intimidatorio, di propria iniziativa e senza che fosse stato dato un ordine in tal senso. La vittima sarebbe stata colpita da una pallottola di rimbalzo. Il ministro Taviani assicurò di aver dato precise istruzioni che i mezzi usati negli interventi di ordine pubblico dovevano sempre essere adeguati e strettamente proporzionali, e che l'uso delle armi da fuoco era da evitare, fino al limite della legittima difesa (Camera III, 29869).

Gli interroganti comunisti e socialisti, ma anche i democristiani di sinistra, contestarono la ricostruzione proposta della sparatoria, accusando il ministro di basarsi sulle informazioni parziali e non veritiere fornite dagli stessi funzionari responsabili per l'accaduto. La «messa a disposizione» del questore di Frosinone, sottolineata come primo passo positivo dai parlamentari del centrosinistra, fu giudicata insufficiente dall'opposizione comunista, ma anche per il Psi rimanevano delle perplessità: per l'on. Vecchietti, punire un questore, anche se era un fatto positivo perché iniziava a essere messa in discussione l'immunità di cui avevano goduto le forze di polizia fino ad allora, poteva essere un modo per evadere dalle responsabilità. Insoddisfacenti erano giudicate non solo le affermazioni del ministro sull'armamento delle forze di polizia, ma anche la versione data dei fatti di Ceccano: «Debbo meravigliarmi e rilevare con profondo dispiacere che ancora una volta sia stata adottata, per spiegare la strage, la versione delle "pallottole vagabonde" [come le chiamava Turati] che, guarda caso, finiscono sempre per uccidere operai» (Camera III, 29877). Anche l'on. Scalia espresse «forti dubbi» sulla versione dei fatti presentata dall'inchiesta amministrativa, pur apprezzando da parte del ministro «una volontà di ricerca della verità obiettiva che non si era mai prima riscontrata» (Camera III, 29882).

Se la parte della Dc rappresentata da Scalia continuò a chiedere l'impiego di reparti di polizia «non dotati di armi da fuoco ma solo di ogni altro moderno mezzo dagli effetti non letali» nelle vertenze di lavoro (escludendo gli scioperi politici, definiti come quelli caratterizzati dall'assenza dell'adesione allo sciopero di tutte e tre le grandi centrali sindacali), il ministro Taviani (Camera III, 29869 ss.) e altri suoi colleghi di partito si dichiararono

nettamente contrari al disarmo della polizia, giudicato «estremamente pericoloso per tutti e certamente controproducente» dall'on. Dante (*ibidem*, 29884). Lo stesso deputato chiedeva di disciplinare lo sciopero con una legge – affermando «che un diritto senza limiti è una contraddizione in termini, non è diritto, è arbitrio» (*ibidem*, 29885) – una proposta considerata come estremamente pericolosa dal mondo sindacale che temeva, come l'on. Scalia aveva affermato nella stessa seduta parlamentare, «una congenita volontà di far scadere lo sciopero a ipotesi delittuosa» (*ibidem*, 29852). Infatti, non sembra una forzatura l'intravedere questa volontà nelle conclusioni dell'intervento dell'on. Dante: «Lo sciopero è come un farmaco: in dosi misurate e opportunamente somministrate è salutare, in dosi sproporzionate o disordinate conduce l'organismo al disfacimento» (*ibidem*, 29885).

Il dibattito parlamentare sui fatti di Ceccano è stato spesso citato come esempio di una «nuova politica dell'ordine pubblico». Infatti, dopo le due vittime dell'anno 1962 (il 27 ottobre morì lo studente Ardizzone, investito da una macchina della polizia durante un carosello per sciogliere una manifestazione a Milano), fino al 1968 gli scontri tra manifestanti e forze di polizia in piazza, che pure ci furono, non provocarono più morti. Anche in altri paesi e in periodi storici diversi è stato osservato che un cambiamento a livello governativo può avere ripercussioni significative sull'interazione tra polizia e protesta. In questo capitolo discuteremo come la nuova maggioranza di centrosinistra, già nella sua nascita influenzata da un momento di intense proteste (le giornate del luglio 1960), affrontò i problemi di ordine pubblico e guarderemo alle differenze interne nelle valutazioni di essi, emerse anche nel dibattito parlamentare sull'eccidio di Ceccano. Queste differenze nella compagine governativa pregiudicheranno, infatti, i tentativi del centrosinistra di consolidare il nuovo corso nella politica interna attraverso riforme legislative, in primo luogo quella del TULPS, alle quali è dedicata una seconda parte del capitolo. In una terza parte ci occuperemo dei cambiamenti introdotti all'interno dell'amministrazione della PS durante gli anni Sessanta, significativi soprattutto nel campo della formazione professionale del personale, che tuttavia, in mancanza di una riforma complessiva dei poteri e dell'organizzazione

delle forze dell'ordine, non riusciranno a eliminare le contraddizioni del modello di polizia italiano.

1. *Una «nuova politica dell'ordine pubblico»?*

Un evento chiave per l'emergere della nuova maggioranza di centrosinistra è la protesta del luglio 1960 contro il congresso del MSI previsto a Genova e contro il governo di centrodestra guidato dal democristiano Fernando Tambroni (precedentemente a lungo ministro dell'Interno, dal luglio 1955 al febbraio 1959). All'intervento della polizia, che seguì fedelmente il consueto modello, verrà a mancare quella completa copertura politica che era stata un elemento indispensabile dello «scelbismo». Nella nuova maggioranza coesisteranno però atteggiamenti divergenti rispetto alla protesta e alle pubbliche manifestazioni che puntualmente riemergeranno in occasione di scontri in piazza. Nonostante queste contraddizioni interne, sono da constatare, per il periodo di centrosinistra, sviluppi importanti nelle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico.

1.1. *Le «giornate di luglio» e la nascita del centrosinistra*

Primi segnali di una tendenza verso una politica dell'ordine pubblico più «morbida» si lasciano intravedere già nel corso degli anni Cinquanta, con una diminuzione degli scontri in piazza e una crescente intolleranza dell'opinione pubblica anche moderata per interventi di una durezza eccessiva da parte della polizia. Questi segnali vanno inquadrati nell'evoluzione lunga e tortuosa della politica italiana che, dopo la crisi del centrismo iniziata nel 1953, portò verso i governi di centrosinistra. Come per l'evoluzione politica generale, così anche per gli sviluppi della politica dell'ordine pubblico, gli eventi del luglio 1960 costituiscono uno spartiacque. Il tentativo di superare la crisi del centrismo al livello nazionale con un governo di centrodestra, con l'appoggio determinante del MSI, fallì dopo la reazione popola-

re contro la decisione del partito neofascista di tenere il suo congresso a Genova. La scelta di Genova fu largamente interpretata come provocatoria: la città ligure era infatti un simbolo della resistenza, ma era anche un comune guidato da una giunta di centrodestra[1].

L'intervento delle forze dell'ordine contro la mobilitazione popolare dell'estate del 1960 aveva, ancora una volta, portato a un bilancio pesante: se nella stessa Genova non ci furono vittime tra i dimostranti, si contano però cinque morti a Reggio Emilia, due a Palermo, uno a Catania e uno a Licata. Mentre gli organizzatori delle manifestazioni a Genova avevano chiesto alle autorità di non dispiegare molti agenti, esse avevano, al contrario, mobilitato massicci rinforzi, inclusi reparti della guardia di finanza e la Celere di Padova, e predisposto misure preventive di tipo militare (per esempio un cordone di cavalli di frisia lungo tutto il corteo)[2]. Secondo la ricostruzione della sinistra, gli scontri sarebbero cominciati soltanto quando i manifestanti stavano defluendo verso piazza De Ferrari, a stretto contatto con i reparti della Celere. Come sostenne Sandro Pertini (Psi) alla Camera, il 1° luglio 1960, alcuni giorni prima una manifestazione con 30.000 partecipanti si sarebbe svolta senza incidenti, perché nessun poliziotto si era fatto vedere sulle strade. Gli incidenti del 30 giugno, infatti, sarebbero stati provocati dalla polizia, non solo dai rinforzi della Celere di Padova, ma anche dalla questura, che nei confronti dei manifestanti avrebbe sempre mantenuto un atteggiamento di parzialità e di faziosità (Camera III, 15434). Agli insulti verbali e al lancio di qualche sasso, la polizia avrebbe risposto con una violenta carica e i consueti caroselli. Nei vicoli stretti della città vecchia, parecchi poliziotti sarebbero però rimasti isolati e malmenati dai manifestanti [cfr. Paloscia 1989, 182 s.]. Temendo il peggio, l'Anpi diramò un appello a cessare gli scontri, che fu seguito.

[1] Al livello locale, 31 amministrazioni, fra cui quella comunale di Roma e quella regionale siciliana, si reggevano sull'appoggio missino.

[2] Cfr. le testimonianze di partecipanti e i documenti ufficiali citati in Cooke [2000, 65 ss.].

Secondo il prefetto e il questore di Genova, invece, vi era stata una violenza preparata e organizzata dai gruppi di estrema sinistra, soprattutto l'ANPI e il PCI che, secondo le fonti fiduciarie, avevano ricostituito colonne partigiane e gruppi GAP e, con l'intento di creare gravissimi incidenti, fatto confluire in città i militanti particolarmente idonei ad azioni di guerriglia. In vista dello sciopero generale, proclamato per il 2 luglio, il prefetto ordinò di iniziare l'avvicinamento delle forze armate di riserva messe a disposizione, prevedendo di poter controllare efficacemente la situazione, ma esplicitamente non escludendo l'uso delle armi. Egli avrebbe scritto poi, in un resoconto datato 3 luglio 1960, che «per avere il sopravvento» contro questa «vera e propria guerriglia» «non resta che colpire a distanza i singoli gruppetti e snidarli, il che ovviamente non può farsi se non facendo uso delle armi, o dando alle forze di polizia nuovi mezzi idonei allo scopo» [Cooke 2000, 72]. Anche il questore riteneva impossibile «assicurare lo svolgimento del congresso senza ricorrere all'uso delle armi», concludendo che non c'era altra soluzione che spostarlo. Alla fine l'MSI rinunciò a tenere il suo congresso, e lo sciopero generale fu revocato.

Se il congresso del MSI era stato impedito, rimaneva però aperto il problema della presenza di quel partito nella maggioranza di governo. Proteste antigovernative si susseguirono nei primi giorni di luglio. Nella capitale una cinquantina di parlamentari, in procinto di depositare due corone di alloro con nastri tricolori alla lapide dei caduti della resistenza, furono travolti da una carica di polizia. Più gravi gli scontri in Sicilia, dove multiformi erano i motivi della protesta, e a Reggio Emilia, dove incidenti c'erano già stati prima di quelli fatali del 7 luglio. Le notizie iniziali su Reggio Emilia, riportate anche dalla stampa, ripetevano l'accusa, spesso rivolta contro manifestazioni della sinistra negli anni precedenti, di colpi di arma da fuoco esplosi contro le forze dell'ordine. La magistratura in seguito stabilirà che la polizia aveva risposto, in modo sproporzionato, al lancio di oggetti (sassi, tegole e qualche bottiglia incendiaria) da parte di manifestanti con una «sparatoria nutrita»

(39 colpi di pistola e 297 di mitra, sparati da 27 poliziotti, di cui 20 guardie aggiunte e 7 effettivi), senza che fosse stato dato peraltro l'ordine di aprire il fuoco[3] [Lombardi 1965]. Dopo questi incidenti la posizione del governo divenne insostenibile e Tambroni fu costretto alle dimissioni. La ricerca di una nuova formula politica si incanalò verso il centrosinistra, che vide la sua prima espressione nella primavera del 1962 con un governo guidato da Amintore Fanfani, ancora senza ministri socialisti, ma con l'appoggio parlamentare del Psi.

Gli eventi del luglio 1960 segnano due novità nella dialettica tra politica «istituzionale» e protesta «in piazza». Primo, non riuscì a imporsi l'interpretazione del governo di centrodestra, dominante anche nei rapporti degli organi periferici dello stato e nella stampa «borghese», che le manifestazioni facessero parte di un'azione preordinata e coordinata dai comunisti[4]. Se la protesta popolare sembrò influenzare la politica nazionale (facendo parlare di una «insurrezione legale»), determinante fu, comunque, l'esiguità del consenso parlamentare per il governo e la disponibilità di una maggioranza alternativa, rappresentata da quella formula del centrosinistra, da anni discussa come possibile soluzione.

La seconda novità delle giornate di luglio fu la inaspettata partecipazione giovanile alle manifestazioni, che sor-

[3] Secondo altre testimonianze, l'ordine di aprire il fuoco sarebbe invece stato dato dal funzionario responsabile, senza specificare il modo (per es. in aria, a scopo intimidatorio). Gli incidenti di Reggio Emilia provocarono cinque morti e 15 feriti tra i civili, mentre tra la polizia furono feriti un ufficiale e 10 agenti.

[4] Cfr. in questo senso già, il 1° luglio 1960, l'intervento del ministro dell'Interno Spataro (Camera III, 15431 ss.). La relazione mensile della divisione affari riservati della direzione generale della Ps per il mese di luglio parla di agitazioni promosse e fomentate dalla estrema sinistra e di un piano preordinato del Pci. La «parte sana» della popolazione avrebbe apprezzato il fermo e deciso atteggiamento degli organi di polizia. Rispetto ai morti di Reggio Emilia si afferma: «Mentre, all'opinione pubblica più obiettiva, la responsabilità degli agitatori di sinistra, nei confronti dei luttuosi incidenti, è apparsa piena e esclusiva, è stato rilevato che la polizia non poteva non essere pienamente giustificata per aver dovuto ricorrere ai mezzi estremi in suo possesso, di fronte alla decisa aggressività dei dimostranti» (Acsr, Mdi, Gab. 1957-60, b. 326, f. 16999/4).

prese tutti gli osservatori, inclusi i partiti di sinistra. Quella gioventù, che ora si scopriva suscettibile al richiamo della politica, fino a Genova era stata dipinta come antisociale e accusata di «teppismo». Se la maggioranza di governo, di fronte al fenomeno dei *teddy boys*, reagì con tentativi di repressione contenenti aspetti quasi ridicoli – come la proposta di vietare i «biliardini elettrici» (flipper), ritenuti corresponsabili dello sbandamento morale della gioventù, ritirata di fronte alle proteste dei gestori – l'incomprensione era molto diffusa anche nella sinistra[5]. Esisteva invece, tra fenomeni di ribellismo sub-culturale come i *teddy boys* e la presenza giovanile alle manifestazioni, un nesso sottolineato in vari documenti del movimento e anche in una canzone dell'epoca. Questi «giovani dalle magliette a strisce» che si affacciavano alla politica, si collocavano in un modo nuovo e più autonomo di fronte ai partiti di sinistra, non rinunciando, durante le manifestazioni del luglio 1960, a un comportamento che le vecchie leve della resistenza stigmatizzarono come provocatorio. Nella incomprensione della sinistra davanti a questi fenomeni si può intravedere l'inizio della «istituzionalizzazione» del Pci, segnata dalla difficoltà di inserire questi sviluppi sociali nelle categorie ideologiche e nella retorica tradizionale; simili incomprensioni si riprodurranno nei confronti dei movimenti giovanili degli anni Sessanta e Settanta e ancora all'inizio del nuovo millennio.

1.2. *Le contraddizioni del centrosinistra*

Nei dibattiti parlamentari dei primi anni Sessanta su singoli episodi di ordine pubblico, frequenti sono i riferimenti alle «giornate di luglio» del 1960, considerate l'evento fondante del centrosinistra: per la sinistra questa protesta legittima in difesa dei valori della resistenza e della costituzione imponeva alla nuova maggioranza, in nome

[5] Cfr. Accreman [1961]; Piccone Stella [1993, 145 ss.]; sui «giovani dalle magliette a strisce» cfr. anche Cooke [2000, 129 ss.]; De Luna [1997]; Mietto e Canovi [1997].

della coerenza politica, una rottura netta con le tradizionali strategie di ordine pubblico, mentre per la destra il cedimento dello stato davanti alla «massa sobillatrice» istigata dai comunisti che in questa occasione si sarebbe verificato costituiva una debolezza di fondo del centrosinistra, puntualmente emerso anche in seguito nell'atteggiamento delle autorità di fronte a manifestazioni pubbliche. Con diverse sfumature, queste due posizioni di fondo si trovano anche all'interno della stessa maggioranza, dove si avranno, in occasione di incidenti di ordine pubblico, atteggiamenti diversi rispetto a dimostrazioni politiche e sindacali e giudizi contrastanti sull'operato della polizia.

Durante i primi mesi del centrosinistra sono soprattutto due gli scontri in piazza tra manifestanti e polizia, a Torino nel luglio 1962 e a Bari alla fine di agosto dello stesso anno, intorno ai quali si focalizza il dibattito politico. Seppure accese, le discussioni confermano una normalizzazione nel confronto politico sulla gestione dell'ordine pubblico, che esce dal muro contro muro delle due verità contrapposte che aveva contraddistinto il periodo della guerra fredda più accesa: maggioranza e opposizione di sinistra convergono infatti – in un modo che ricorda da lontano il periodo dei governi di unità antifascista dell'immediato dopoguerra – nell'attribuire gli incidenti all'opera di «provocatori» o «teppisti», spesso sospettati di essere manovrati dalla destra. Se non altro, la preoccupazione del PCI per l'unità delle sue organizzazioni collaterali e per le alleanze locali ammorbidiva la posizione del partito di fronte alla nuova maggioranza[6]. Per i governi di centrosinistra, che si reggevano sulla collaborazione tra DC e PSI, insostenibile sarebbe stato un atteggiamento che, come negli anni Cinquanta, sospettasse dietro ogni sciopero sostenuto dalla CGIL una manovra sovversiva dei comunisti e un attacco allo stato democratico.

Se maggioranza e opposizione di sinistra convergevano nel descrivere i manifestanti violenti come una minoranza di «provocatori» e «teppisti», divergente era il giudizio

[6] Per l'atteggiamento del PCI verso il centrosinistra cfr. Agosti [1999, 83 ss.].

all'interno della maggioranza sulla responsabilità di fondo degli incidenti, con un PSI che prendeva posizioni molto simili a quelle del PCI: i responsabili materiali degli atti di violenza di piazza Statuto a Torino – dove il 7 e 8 luglio 1962 manifestazioni di protesta contro la firma unilaterale del contratto da parte del sindacato aziendale della FIAT e della UIL degenerarono in violenti scontri – sarebbero stati «teppisti» manovrati dalla destra, ma la responsabilità di fondo andava attribuita alla polizia[7]. Lo sciopero dei metallurgici si sarebbe svolto in modo pacifico, inizialmente con interventi seri e efficaci della polizia (locale) – infatti, il 2 luglio, alla Camera, durante il dibattito sulle interpellanze relative alla serrata alla FIAT, tutti i gruppi della sinistra, comunisti compresi, lodarono il comportamento della polizia nel corso dello sciopero – e problemi sarebbero poi emersi, durante la manifestazione contro la UIL, a causa dell'intervento di un reparto speciale della polizia, il reparto mobile di Padova, che avrebbe brutalizzato nella caserma cittadini fermati[8]. Anche l'inizio degli incidenti di Bari fu attribuito dal PCI (Camera III, 32899) e dal PSI (Camera III, 32906) al comportamento provocatorio o sbagliato della polizia.

Per il ministro Taviani, al contrario, la responsabilità di fondo per i disordini sia di Torino (Camera III, 31226) sia di Bari (*ibidem*, 32892 s.) era pur sempre del Partito comunista, come avrebbe dimostrato il fatto che i suoi esponenti durante il dibattito avevano accusato la polizia e difeso gli autori delle violenze[9]. Così sarebbe emersa la contraddizio-

[7] L'on. Castagno (PSI) citava dal comunicato della questura che tra i 291 fermati ci sarebbero stati 150 meridionali dai 15 ai 23 anni, 32 vecchie conoscenze della questura, e 17 pregiudicati per reati comuni, avanzando il sospetto che essi fossero stati assoldati dalla destra eversiva e dalla classe padronale per discreditare gli scioperanti (Camera III, 31230). Sugli incidenti di piazza Statuto cfr. Lanzardo [1979]; su quelli di Bari cfr. Muciaccia [1962].

[8] Cfr., per esempio, gli interventi dell'on. Foa (Camera III, 30611; 31240); cfr. anche Tamburrano [1990, 159].

[9] Da ricordare che il presidente del consiglio Fanfani, presentando il programma del suo governo alla Camera il 2 marzo 1962, aveva dichiarato fedeltà alla politica interna di difesa contro gli assalti di forze

ne della politica dei comunisti che, da un lato, reclamava il rispetto delle libertà costituzionali e, dall'altro, non rinunciava a una visione classista dello stato, dalla quale conseguiva l'inevitabile esaltazione della violenza. Il ministro non rispose alle critiche del PSI, espresse dall'on. Scarongella a proposito degli incidenti di Bari, alla condotta della polizia, definita «per lo meno discutibile» (Camera III, 32906). A nome del gruppo della DC fu l'on. Alba a richiamare i socialisti alla loro responsabilità nella «costruzione sempre più viva e affannosa dello stato democratico» e ad ammonire: «Dai fatti di luglio a oggi, nel parlamento italiano si discute e si opera in modo diverso. I fatti di Torino e di Bari mettono in pericolo questa nuova situazione, questa nuova realtà» (Camera III, 32914).

Pochi mesi dopo, durante il dibattito sul bilancio del ministero dell'Interno al Senato, le contraddizioni nella maggioranza sarebbero emerse con ancora più chiarezza. L'on. Busoni (PSI) riconosceva l'evidenza di un nuovo indirizzo che il ministro Taviani cercava di dare alle forze di polizia e ai prefetti, ma affermava che le une e gli altri si dimostravano ancora troppo conformati alle abitudini e alla mentalità del passato per essere soddisfatti della loro opera. Con un loro comportamento più responsabile, molte asprezze degli incidenti di Torino e Bari avrebbero potuto essere evitate, se non addirittura gli incidenti stessi (Senato III, 28496). Le perplessità del PSI non erano circoscritte a singoli episodi – infatti il partito votò in favore dei bilanci di tutti gli altri ministeri ma si astenne sul bilancio del ministero dell'Interno e di quello degli Esteri[10] – e avevano già

politiche quali il Partito comunista e il Movimento sociale «che accettano il metodo e le istituzioni democratiche quali strumento e mezzi per giungere a instaurare sistemi sociali e politici totalitari» (Camera III, 27604). Aldo Moro affermerà che il PCI restava fuori dalla maggioranza «per la sua posizione fortemente contrastante sui grandi temi della libertà nella società e nello stato» (Camera IV, 3963).

[10] Motivando l'astensione del suo partito, l'on. Gatto parlò di un «valore di una critica per quel tanto ancora che separa dagli obiettivi una linea e un impegno che non è solo dei socialisti ma è di tutta la maggioranza», «di una manifestazione di fiducia nella validità della linea politica che abbiamo scelto» (Senato III, 28624 s.).

portato a un conflitto nella commissione: Busoni definì il modo in cui il relatore Molinari (Dc) aveva respinto la richiesta di dare alla relazione un più ampio respiro politico «più che polemico» e i suoi argomenti «tipici di retrogrado conservativismo»[11] (Senato III, 28490).

L'intervento di Molinari in aula, inoltre, si contraddistingueva per una ricostruzione dei recentissimi incidenti di ordine pubblico tale da far esclamare l'on. Gianquinto (Pci): «Questo è la squalifica del governo di centrosinistra!» (Senato III, 28594). Per Molinari, infatti, non esisteva differenza tra i fatti di Reggio Emilia e di Palermo del 1960, quelli di Sarnico del 1961 e quelli di Ceccano, Torino e Bari del 1962. Elogiando l'opera dei ministri dell'Interno del dopoguerra nel tutelare l'ordine pubblico, egli auspicò che l'attuale ministro ribadisse, davanti al parlamento e al popolo italiano, «che non sarà permesso che la licenza e la violenza predominino, che saranno evitati altri atti di teppismo politico e di falso sindacalismo, che sarà quindi data la dimostrazione che lo stato democratico non si lascerà prendere la mano dagli atti di insurrezione e di sovversione» (Senato III, 28593 s.). Molinari attribuì all'esempio delle giornate di Genova i successivi episodi che erano cominciati con controversie sindacali e proseguiti con aggressioni contro le forze dell'ordine. «Le forze di polizia sono ree di aver agito in stato di legittima difesa, come a Ceccano, a Sarnico, a Reggio Emilia, a Catania, dove delle vite umane sono state stroncate. E, mentre ciò ci addolora come cittadini e come cattolici, non possiamo non deprecare il fatto che questi episodi siano frutto dell'azione di odio, di sovversione, di lotta di classe ispirata da agitatori di estrema sinistra, che nel disordine e nella violenza ritengono di conquistare altri seguaci ai loro partiti per impadronirsi del potere, anche elettoralmente» (*ibidem*, 28594).

Con tutta evidenza emerge in questa ricostruzione del passato recentissimo una impostazione della politica dell'ordine pubblico legata al modello tradizionale che non

[11] Molinari, da parte sua, accomunava gli argomenti di Busoni alle posizioni del Pci (Senato III, 28591).

solo si trovava in chiaro contrasto con la svolta chiesta dai socialisti, ma che era, inoltre, difficilmente conciliabile con l'aspirazione del ministro Taviani di far tradurre in pratica, all'interno della polizia, «il concetto di essere e di sentirsi al servizio della legge e degli stessi cittadini» (Senato III, 28614), e non più soltanto, viene da aggiungere, al servizio dell'ordine e dello stato. Le contraddizioni all'interno della maggioranza erano ulteriormente complicate dal dissenso tra il ministro Taviani e la maggioranza del Psi su punti importanti quali i poteri dei prefetti o il disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico.

1.3. *Le strategie di ordine pubblico negli anni Sessanta*

Anche se dopo gli incidenti di Ceccano, e fino al 1968, non ci saranno più vittime civili durante manifestazioni pubbliche, non furono certo risolti gli interrogativi di fondo sulle strategie coercitive. Nel dibattito alla Camera sugli incidenti a Milano il 27 ottobre 1962 – quando, travolto da una macchina della polizia, perse la vita lo studente Ardizzone – il deputato comunista Lajolo affermò: «se la polizia per non fare uso delle armi deve comportarsi in maniera così brutale, allora è meglio che spari» (Camera III, 35281). A prescindere dallo spirito polemico di questa affermazione, rimane evidente, come abbiamo già sottolineato nel precedente capitolo, la potenziale pericolosità di certi tipi di intervento abitualmente usati dalla polizia italiana per sciogliere manifestazioni pubbliche, come, nel caso concreto, i «caroselli» o il lancio dei lacrimogeni.

Il centrosinistra si distinse però per alcune iniziative nuove. L'istituzione, da parte del ministero, di una commissione permanente per lo studio delle questioni riguardanti l'ordine pubblico era prova della consapevolezza della necessità di migliorare i relativi servizi, anche se la preoccupazione era soprattutto di renderli più funzionali (Camera III, documenti, n. 4164-A, 98). Bisogna inoltre sottolineare che il ministro Taviani aveva emanato direttive tese a limitare l'uso della forza: «le forze dell'ordine si ispirino al principio

di usare, sempre e soltanto, mezzi adeguati e strutturalmente idonei alle esigenze»; «gli interventi debbono concretarsi nella opportuna azione di prevenzione, nell'indispensabile ripristino dell'ordine procedendo con accorto uso di ogni tecnica e di ogni mezzo che, pur mantenendo la sua efficacia, consenta di evitare l'uso delle armi da fuoco» (*ibidem*, 99).

Non mancheranno, però, durante il periodo del pre-'68, in una fase di relativa tranquillità politica e sociale, episodi di scontri violenti tra polizia e manifestanti, con accuse di interventi non selettivi e di un uso della forza eccessivo e non proporzionato rivolte alla polizia. Per citarne solo alcuni, oggetto di interrogazioni al parlamento: la sera del 10 dicembre 1964 la polizia caricò una manifestazione contro la visita del presidente del Congo Ciombe, ferendo anche alcuni parlamentari della sinistra che interromperanno la seduta della Camera in atto[12]; il 6 maggio 1966 una carica della polizia contro una manifestazione di dipendenti delle compagnie di assicurazione private del gruppo INA in via del Corso a Roma coinvolse l'on. Bertoldi e cinque funzionari della direzione del PSI che cercavano di convincere la forza pubblica a desistere dalle aggressioni (Camera IV, 22926 ss.); il 6 luglio 1966 le forze dell'ordine caricarono un corteo unitario dei metalmeccanici napoletani – e la sinistra denuncerà «un ritorno di metodi brutali di intervento da parte della polizia» (Camera IV, 24620). Altri incidenti si verificheranno l'8 ottobre 1966 a Trieste, intorno a manifestazioni in occasione dello sciopero nazionale dei navalmeccanici contro il cosiddetto piano di «concentrazione» dei cantieri (Camera IV, 26688 ss.). Nell'ultimo caso sarà denunciato anche l'uso di armi da fuoco da parte della polizia, e il 12 dicembre 1966 la loro utilizzazione, nella versione fornita dal governo «a scopo intimidatorio», provocherà il ferimento di due manifestanti a Lentini. Al Senato, il 14 dicembre,

[12] Tra le 116 persone fermate ci saranno anche quattro parlamentari, rilasciati dopo essere stati condotti nell'ufficio di polizia. L'on. Ferri (PSI) si dichiarerà non soddisfatto della risposta del ministro Taviani alla sua interrogazione e criticherà il comportamento della DC alla Camera di prorompere «in manifestazioni di applausi quasi istintive e incontrollate su riconoscimenti dati alle forze dell'ordine (Camera IV, 12015).

l'on. Di Prisco (PSIUP) – ricordando che una delle migliori tradizioni socialiste era sempre stata quella di rispondere a un colpo di arma da fuoco della polizia con la sollevazione generale degli attivisti – criticherà l'atteggiamento del PSI, che con le affermazioni dell'on. Bonafini avrebbe toccato «il fondo della capitolazione» (Senato IV, 28845; cfr. anche Camera IV, 29714 ss.). Nel 1967 incidenti si verificheranno durante manifestazioni contro la guerra nel Vietnam e intorno alle mobilitazioni degli studenti.

Nel periodo del centrosinistra emergono anche alcuni nuovi elementi nelle strategie coercitive, e nelle giustificazioni date per il loro impiego. Ripetutamente il governo, criticato dall'opposizione, difenderà la scelta di non consentire pubbliche manifestazioni nel centro delle città come nuovo indirizzo orientato a evitare disagi ai cittadini. Il ricorso allo scioglimento forzoso di manifestazioni sarà spesso giustificato, come nel caso dei metalmeccanici napoletani sopra citato, non con la necessità di reprimere comportamenti violenti ma con le esigenze del traffico. Denunciato dall'opposizione sarà inoltre l'impiego di agenti in borghese che partecipavano alle cariche dei loro colleghi in divisa. Una mozione presentata dalla stessa maggioranza, il 30 maggio 1967 durante il dibattito sulla riforma del TULPS, impegnerà il governo «a disporre perché agli appartenenti alle forze di polizia in abito civile, presenti in occasione di manifestazioni pubbliche, sia fatto divieto di impiegare mezzi atti a offendere, anche incruenti» (Senato IV, 34111).

A proposito delle strategie persuasive, esse sembrano perdere, almeno in parte, quel carattere di una «repressione preventiva» che aveva caratterizzato il periodo precedente. Comportamenti problematici della polizia erano stati evidenziati, nella fase preparatoria del centrosinistra, anche dall'interno del partito di maggioranza relativa. In parlamento, Donat-Cattin della sinistra DC citò un rapporto del sindacato provinciale metalmeccanici della CISL di Torino che denunciava che la polizia, durante lo sciopero nazionale di categoria del 1959, aveva fermato il suo vicesegretario provinciale (interpretando un bracciale con la scritta «CISL» come uniforme militare) e altri sindacalisti, sempre della

Cisl., considerando l'appello «Non siete conigli né pecore, non lasciatevi intimidire» un attacco alla libertà di lavoro (Camera III, 13062 s.). Durante il periodo del centrosinistra, diminuiranno le interrogazioni su questo tema specifico, anche se la «repressione preventiva» non sparirà del tutto[13].

La continua problematicità delle strategie informative esploderà con lo scandalo Sifar. Una commissione d'inchiesta, nominata il 4 gennaio 1967, accertò che il servizio segreto aveva raccolto notizie e informazioni su fatti e circostanze che nulla avevano a che fare con i suoi fini istituzionali. Soprattutto ritornarono in primo piano i fatti del luglio 1964, e cioè il «Piano Solo» del generale De Lorenzo e dei carabinieri, spesso interpretato come tentativo di un colpo di stato, e sicuramente elemento che influenzò fortemente il centrosinistra, spostandolo su posizioni sempre più moderate [cfr. Fasanella, Sestieri e Pellegrino 2000, 48 ss.; Canosa 1976, 314 ss.]. Solo nel 1968 il casellario politico centrale sarà soppresso dal capo della polizia Vicari e sostituito con il servizio centrale per la sicurezza dello stato [Paloscia 1992, 17 ss., 190 e 198 s.], mentre l'ampiezza dei compiti affidati agli uffici politici delle questure restò immutata[14].

È da notare, infine, che persisteva una reticenza, da parte del governo e della maggioranza, a chiarire fino in fondo le cause degli scontri in piazza e permettere una indagine indipendente sull'operato delle forze dell'ordine. Anche la nuova maggioranza sarà accusata, durante lo svolgimento delle interrogazioni parlamentari su singoli episodi di ordine pubblico, di basare la sua versione dell'accaduto esclusivamente sui rapporti degli stessi funzionari respon-

[13] Nell'aprile 1965, per esempio, il Pci lamentò diffide della polizia contro la sottoscrizione per il Vietnam (Igr, Mf 029, 1965, ufficio di segreteria, verbale riunione 29/4/1965).

[14] Cfr. anche Arlacchi [1995], per la testimonianza del capo della polizia Vincenzo Parisi, resa pubblica dopo la sua morte, secondo la quale il casellario politico contava ancora nel 1961 13.716 «vigilati» e si articolava in quattro livelli di sorveglianza («discreta», «normale», «attenta», «continua»). Dei sorvegliati del 1961, 12.491 erano classificati come estremisti di sinistra, 626 come estremisti di destra, 177 come anarchici.

sabili dei fatti denunciati. Nel consiglio dei ministri, davanti alle proteste dei ministri socialisti contro il comportamento degli agenti nell'episodio sopra citato che aveva coinvolto l'on. Bertoldi, il ministro Taviani sentenziò che l'incidente sarebbe stato involontario, assicurando che i responsabili sarebbero stati puniti se si fosse accertato che invece era successo volontariamente, per poi fare presente che non poteva «in alcun modo disporre un'inchiesta»[15].

A questa mancanza di un controllo parlamentare efficace, l'attività dell'autorità giudiziaria suppliva solo parzialmente. Nel già citato processo per i fatti di Reggio Emilia del luglio 1960, nonostante avesse definita sproporzionata la reazione della polizia, la corte concludeva: «Comunque, ritiene la Corte, se eccesso colposo può esserci stato da parte di qualche guardia di Ps non identificata, questo va apportato a tutto il quadro complessivo di quel tragico pomeriggio, in cui la baldanza aggressiva di parecchi dimostranti contro le forze dell'ordine rasentò la temerarietà mettendosi essi stessi in un'abnorme situazione di pericolo» [Lombardi 1965, 291]. Se per i fatti di Reggio Emilia insieme con i due imputati delle forze dell'ordine furono assolti anche i 45 civili, il processo contro i manifestanti di Genova portò invece alla condanna di 41 dei 43 imputati[16].

Questa situazione cambierà poco anche dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nel giugno del 1963, dell'art. 16 c.p.p., relativo alla necessità di un'autorizzazione a procedere penale contro ufficiali e agenti di polizia, per fatti compiuti in servizio. La valutazione delle conseguenze di questa decisione da parte dei politici responsabili del centrosinistra non fu del tutto positiva[17]. Il ministro Taviani, in un suo parere del 27 luglio 1967 su una proposta di legge di un gruppo di parlamentari liberali, tesa a rein-

[15] Acsr, consiglio dei ministri, minuta dei verbali, seduta del 6 maggio 1966.

[16] Anche altri processi di minore respiro portarono a condanne di cittadini, come quello contro lo storico Franco Antonicelli, ritenuto colpevole di apologia di reato [Cooke 2000, 172 ss.].

[17] Per le reazioni negative intorno a questa sentenza all'interno delle forze di polizia cfr., tra gli altri, Sandrelli [1963]; Bonelli [1963].

trodurre un sistema di autorizzazione, «pur considerando la serena, imparziale e obbiettiva azione svolta dal Potere giudiziario una valida garanzia per coloro che sono chiamati a svolgere funzioni di polizia», riteneva che non si poteva disconoscere «lo stato di disagio venutosi a determinare, sul piano psicologico, fra i tutori dell'ordine, disagio accentuato dai numerosi casi di procedimenti penali a carico di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria per fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni»[18]. Taviani chiedeva, quindi, di introdurre, per tutti gli appartenenti ai corpi di polizia, con legge costituzionale il principio dell'autorizzazione a procedere per i reati commessi nell'espletamento del servizio di polizia.

2. *Il riformismo del centrosinistra e i poteri di polizia*

La dichiarata volontà di tutte le componenti della coalizione di centrosinistra di realizzare le riforme necessarie per una modernizzazione e democratizzazione del paese nascondeva differenze anche profonde nell'intendere una politica riformatrice, già emerse nella discussione politica che precedeva e preparava la nuova formula di governo. La maggioranza della Dc non andava oltre una posizione minimalista, volta a conservare il più possibile le condizioni esistenti. L'approccio correttivo, che trovò una sua espressione nella «nota aggiuntiva» di Ugo La Malfa, si doveva confrontare non solo con quella posizione minimalista, ma anche con la richiesta della sinistra di riforme di struttura, volte a superare il capitalismo [Ginsborg 1989, 359 ss.; 1992]. Le profonde differenze nelle strategie riformiste all'interno del centrosinistra non facilitarono l'elaborazione e la realizzazione di concreti progetti di riforma, soprattutto nel campo della polizia e dell'ordine pubblico, dove erano emerse valutazioni anche fortemente contrastanti sin dalla fase preparatoria della nuova maggioranza.

[18] Cfr. Acsr, Pdc, 1963-68, b. 65, f. I 5 = I, n. 55000, sott. 5.2675.

2.1. *La proposta di disarmo della polizia*

L'ampia discussione sulle riforme necessarie per modernizzare e democratizzare il paese che accompagnò l'avvento del centrosinistra si estese anche al tema delle forze di polizia. Le prime indagini giornalistiche approfondite, ancora oggi fonti interessanti, vengono infatti concluse e pubblicate proprio durante il periodo a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta[19]. Con la loro critica degli aspetti più retrivi dell'organizzazione della Ps – la distribuzione del personale sul territorio, la concorrenza tra i vari corpi, la invadenza e onnipresenza della polizia, la sua militarizzazione, il suo impiego per fini politici, gli interventi per imporre una certa morale – questi lavori esprimevano una richiesta di modernizzazione, democratizzazione, smilitarizzazione e professionalizzazione delle forze di polizia anche nel campo specifico del mantenimento dell'ordine pubblico. Come sottolinea Franco Di Bella, la domanda di cambiamento iniziava a emergere anche all'interno della stessa polizia: «Eppure, contro il vecchiume non si battono soltanto i giornali e l'opinione pubblica, ma gli stessi giovani funzionari che stanno dando il cambio alle trascorse generazioni fra le file dei tutori dell'ordine [...]. Assistiamo, per fortuna, a una lenta evoluzione da mentalità sorpassate a nuove concezioni che trovano pratico conforto nella realtà dei giorni nostri» [Di Bella 1960, 15].

Nei primi anni Sessanta le proposte di riforma nel campo della polizia e della politica dell'ordine pubblico avanzate in parlamento, sia nei dibattiti che con disegni di legge, sono numerose e varie nelle intenzioni: esse vanno da interventi tesi a migliorare le condizioni economiche e lo stato giuridico di agenti e funzionari (anche per combattere le difficoltà nel reclutamento progressivamente emerse), alle richieste di realizzare finalmente una riforma del Tulps e di

[19] Cfr. Di Bella [1960]; Bellavita [1962], che riporta articoli pubblicati dal settimanale «Il Mondo» tra luglio e novembre 1961; Bertocci [1960]. Questo nuovo interesse per la polizia italiana fu registrato anche dalla «Rivista di Polizia» [cfr. Morelli 1961; Setajolo 1962].

assicurare una formazione professionale veramente democratica, fino alla proposta di abolire il dualismo tra il corpo delle guardie di PS e l'arma dei carabinieri con la creazione di un unico corpo di polizia[20]. La proposta che più di altre accese il dibattito durante gli anni che portarono al centrosinistra fu quella del disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico, formalizzata, a due mesi dagli incidenti del luglio 1960, con un disegno di legge del senatore socialista Fenoaltea (Senato III, documenti, n. 1206; cfr. anche *Disciplina* [1962]).

Nella sua relazione Fenoaltea partiva da un'argomentazione spesso usata dalla sinistra: anche se in Italia era abolita la pena di morte tuttavia vi sarebbe stato «un ristretto numero di cittadini, militarmente organizzati, ai quali è lecito o almeno possibile irrogare secondo il proprio arbitrio (e sia pure prudente arbitrio) la pena di morte, ed eseguirla essi stessi» (*ibidem*, 2). Disposizioni giuridiche, come l'art. 53 c.p. che limitava la liceità dell'uso delle armi da fuoco alla «necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità», per Fenoaltea erano sospese nella loro efficacia dall'art. 16 c.p.p., relativo all'autorizzazione a procedere contro militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio. Egli citò a ulteriore prova il fatto che il regolamento si limitava a imporre agli agenti di pubblica sicurezza l'obbligo di rimborsare all'erario il costo delle munizioni consumate per motivi non giustificati.

Secondo Fenoaltea, per nessuno dei compiti delle forze dell'ordine era necessario essere armati, neppure per la repressione della criminalità. «Triste è la condizione di quella polizia che è ridotta a riporre nel possesso delle armi tutto il senso della propria autorità, della propria efficacia, della propria sicurezza» (*ibidem*, 3). La considerazione che un disarmo completo poteva sembrare troppo radicalmente contrastante con la vecchia tradizione portava Fenoaltea a

[20] Quest'ultima proposta fu avanzata dall'on. Sansone (PSI) durante il dibattito sul bilancio del ministero dell'Interno del 1962 (Senato III, 28444).

limitare nel suo disegno di legge il diritto di usare armi da fuoco, previo consenso del procuratore della repubblica, agli appartenenti delle forze dell'ordine in funzione di polizia giudiziaria, secondo l'art. 1 della legge 25 ottobre 1955, n. 932. L'art. 3, suggerito per «scrupolo di equilibrio legislativo, più che non convincimento della sua necessità» (*ibidem*, 4), stabiliva che era punito con il massimo della pena chiunque commetteva nei riguardi di una persona, comunque preposta alla sicurezza pubblica, un delitto contro la vita, l'integrità, o la libertà personale.

Preoccupazione principale di Fenoaltea erano però gli interventi di polizia in occasione di manifestazioni pubbliche, e la sua relazione implicitamente faceva sua la convinzione, largamente diffusa nella sinistra, che la presenza stessa della polizia alle pubbliche manifestazioni fosse dannosa, convinzione che giustificava la frequente richiesta di non farla intervenire del tutto a manifestazioni politiche o sindacali:

> non ha più bisogno di dimostrazioni il fatto che le masse popolari sono ormai pervenute a un livello di educazione politica e civile tale da poter assumere esse stesse la cura dell'ordine: ne è prova la circostanza che da gran tempo mai si è lamentato il più lieve disordine quando le masse sono state libere di manifestare compostamente come è ormai loro costume, soggette soltanto all'alto grado di responsabilità loro proprio e dei loro dirigenti: mentre il sangue è stato versato ogni volta che la polizia è intervenuta esercitando brutale violenza senza che alcun motivo realmente adeguato lo richiedesse e, in modo evidente, soltanto per obbedire agli ordini ricevuti (*ibidem*, 8 s.).

La disciplina dell'uso delle armi da fuoco proposta aveva lo scopo di impedire che ci fossero altri eccidi in Italia e in questa ottica è da vedere anche l'art. 4 che vietava l'intervento, in occasione di pubbliche manifestazioni, di corpi armati non istituiti per la tutela della sicurezza pubblica. L'art. 5, inoltre, proponeva di trasferire a un'autorità democraticamente responsabile come il sindaco la competenza di richiedere l'intervento delle forze di polizia. La richiesta era soggetta a ratifica del consiglio comunale nella prima adunanza successiva.

La proposta Fenoaltea si inserisce nella lunga serie di mozioni e disegni di legge che chiedevano il disarmo della polizia, presentati dalla sinistra italiana, ai quali abbiamo già fatto riferimento nel precedente capitolo. Queste iniziative sottolineano il perdurare di un alto livello di sfiducia dei partiti e dei movimenti di sinistra verso le forze dell'ordine, considerate parziali, al servizio del governo, e portate a interventi non rispettosi dei diritti dei cittadini, se non brutali. Il disegno di legge del 1960, inoltre, fa emergere che non si voleva solo impedire alla polizia di «nuocere», ma anche indicare una istituzione «vicina alla gente» come democraticamente responsabile per la decisione di far intervenire la polizia. Viene così individuato come elemento del modello tradizionale da superare la debolezza di un controllo indipendente sull'operato delle forze dell'ordine. Da sottolineare, però, la parzialità e le imperfezioni della soluzione proposta: se introduceva un elemento di controllo al livello locale, apriva il problema della uguaglianza dei diritti dei cittadini su tutto il territorio nazionale, senza risolvere quello della possibile discriminazione politica. I sindaci erano, inoltre, privi di una esperienza specifica, e soprattutto non avevano alcun potere sulle modalità dell'intervento delle forze di polizia prima, durante o dopo lo scioglimento e nessuna influenza sulle linee generali in interventi di ordine pubblico.

Quando propose il suo disegno di legge, Fenoaltea (e, con lui, il PSI) non poteva sperare che la maggioranza lo facesse suo, neanche in parte. Nettamente contraria a un disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico era gran parte della DC[21]. Il relatore di maggioranza sul bilancio del ministero dell'Interno del 1960, l'on. Mattarelli, interpretò la proposta di trasferire ai sindaci la competenza di richiedere l'intervento della forza pubblica, approvata dall'assemblea dei comuni e delle province della regione Emilia-Romagna il 10 luglio 1960, come tentativo del PCI di servirsi

[21] Per i pareri negativi del ministero dell'Interno e del ministero delle Finanze del novembre 1960, cfr. ACSR, PDC, 1963-68, b. 73, fasc. I 5 = I, n. 59000/sott. 7.25.

degli enti locali per la sua «opposizione eversiva nei confronti dello stato democratico» (Camera III, 17619).

Anche durante il primo governo di centrosinistra, se l'opposizione del partito di maggioranza relativa al disarmo rimase ferma, si registravano però nuovi accenti nella politica dell'ordine pubblico. La relazione della maggioranza sul bilancio del ministero dell'Interno del 1962 sottolineava l'insufficienza di una impostazione che chiedeva di reprimere «ogni atto di violenza, di arbitrio, di violazione della libertà altrui, da chiunque commesso, [...] nella forma più ferma e più decisa» (Camera III, documenti, n. 4164-A, 98). Le forze dell'ordine non dovevano, invece, circoscrivere la loro azione al ripristino dell'ordine pubblico turbato, ma compiere una costante opera di prevenzione (con la collaborazione dei dirigenti sindacali, dei datori di lavoro e dei singoli cittadini) e improntare il loro comportamento al criterio della più stretta imparzialità.

Il parere sulla questione del disarmo restava inoltre nettamente negativo: il modello della polizia inglese, infatti, ritenuto legato a «eccezionali elementi di carattere sociale, ambientale e storico», non sarebbe stato applicabile all'Italia «dove, ancora, troppe sono le tentazioni di attentare alla libertà sia del singolo che delle istituzioni e dove ancora, purtroppo, esistono degli ambienti sociali che considerano il tutore dell'ordine come un nemico del cittadino e dove talvolta, nell'alternativa di schierarsi a favore degli agenti o del fuorilegge, non esitano a preferire quest'ultimo»[22] (*ibidem*, 98 s.). Furono considerate dunque sufficienti le direttive del ministro Taviani, tese a limitare l'uso della forza, sopra citate. Una argomentazione simile seguivano anche le ripetute dichiarazioni dello stesso ministro Taviani (cfr. per es. Senato III, 28613).

La dichiarazione di voto dell'on. Gatto per il PSI in occasione del dibattito sul bilancio del ministero dell'Inter-

[22] La posizione della CISL, sostengono i relatori Gagliardi e Vincelli, sarebbe stata diversa, limitando la proposta del divieto di dotare la polizia di armi da fuoco alle controversie di lavoro. Come abbiamo visto sopra, nel dibattito sui fatti di Ceccano, tra la posizione della CISL e quella sostenuta dalla CGIL e dai partiti di sinistra c'era invece una grande convergenza.

no del 1962 fa però concludere che la posizione socialista sul disarmo non era poi così netta come il disegno di legge di Fenoaltea poteva far pensare:

> Mi è parso di cogliere nelle parole del ministro un'interpretazione fin troppo estensiva di questo disarmo, mentre i socialisti hanno chiesto soltanto che nelle controversie di lavoro la polizia fosse messa in condizioni di non dovere e di non potere ricorrere alle armi. Diciamo anzi qualche cosa di più: uno stato o meglio un ministro dell'Interno che prendesse in considerazione i conflitti di lavoro, le controversie, le stesse manifestazioni esterne quali lo sciopero, l'agitazione, la protesta, nel quadro di una politica tendente decisamente a risolvere sia il problema degli squilibri economici che il problema di un adeguato rapporto tra stato e cittadini, renderebbe perfettamente inutile l'uso di qualsiasi arma (Senato III, 28623 s.).

In seguito, il disarmo della polizia in servizio di ordine pubblico sarebbe diventata, infatti, sempre di più una proposta del PCI – la gioventù comunista lanciava, per esempio, l'iniziativa di una petizione popolare – anche se Fenoaltea avrebbe ripresentato il suo progetto all'inizio della quarta legislatura[23] (Senato IV, documenti, n. 25).

A proposito della «nuova politica dell'ordine pubblico», il centrosinistra arrivò quindi a un tacito *modus vivendi* basato, per gli interventi di ordine pubblico, sulla limitazione dell'uso della forza con una polizia che, almeno in occasione di agitazioni sindacali, avrebbe dovuto agire come se fosse stata disarmata, e in generale su rapporti tra stato e cittadini rispettosi dei valori della costituzione. Questo compromesso era però fragile, perché nascondeva senza superarle vecchie posizioni di principio contrastanti che erano,

[23] Per le successive prese di posizione della maggioranza, cfr. la sua relazione sul bilancio del ministero dell'Interno del 1963 (Camera IV, n. 133 e 133-bis-A, 61), e le dichiarazioni dei ministri Rumor (Camera IV, 1419) e Taviani (Camera IV, 8494). I passi pertinenti di interventi di Taviani contro il disarmo furono pubblicati da «Polizia Moderna» (1962, n. 6, p. 2) e dalla «Rivista di Polizia» (1963, pp. 55 s.). Per l'ostilità espressa dall'interno della polizia verso la proposta del disarmo, cfr. Lanzara [1964] che afferma «la polizia nasce armata come Minerva», «disarmare la polizia significa disarmare lo stato».

soprattutto nel caso dei socialisti, di lunghissima data e erano state, nella storia del partito, fortemente identificanti. Il conflitto tra queste posizioni di principio – tutte legate al problema di fondo di quanto uso della forza pubblica era permesso per proteggere, nel rispetto dei diritti dei cittadini, lo stato di diritto – rischiava di emergere non solo in occasione di singoli incidenti tra manifestanti e polizia, ma anche, come vedremo, nei tentativi di consolidare quella nuova qualità democratica nei rapporti tra cittadini e stato che doveva contraddistinguere la «nuova politica dell'ordine pubblico» attraverso la riforma del TULPS.

2.2. *Il progetto di riforma della legge di polizia*

L'avvento del primo centrosinistra «organico», con la partecipazione diretta dei socialisti all'esecutivo, sembrava dovesse avviare l'inizio di una stagione di riforma anche per gran parte della legislazione con un impatto sulla polizia. Nell'accordo programmatico del dicembre 1963 i partiti del centrosinistra avevano promesso «integrale attuazione della costituzione e adeguamento a essa e ai principi democratici della legislazione [...] a cominciare dai codici e dalla legge di Ps»[24]. La necessità di una riforma del TULPS, in contrasto non solo con la costituzione repubblicana ma anche con gli sviluppi della società, era infatti diventata sempre più evidente, con il vecchio testo sempre più logorato non solo dalle sentenze della corte costituzionale, ma anche dalla legislazione speciale.

Nel giugno del 1967 fu approvato dal Senato un progetto governativo di riforma della legge di Ps, che era stato discusso insieme con un disegno di legge dell'opposizione

[24] Cfr. anche le dichiarazioni programmatiche di Moro il 12 dicembre 1963 (Camera IV, 3953) e il 30 luglio 1964 (Camera IV, 8662). Già il governo Fanfani, il 2 marzo 1962, aveva promesso la riforma del TULPS (Camera III, 27606). La relazione di maggioranza sul bilancio del ministero dell'Interno del 1962 aveva definito «il più urgente e il più importante dei problemi da valutare quello che riguarda i rapporti tra i cittadini e lo stato» (Camera III, documenti, n. 4164-A, 97).

di sinistra, presentato sin dall'aprile del 1964. Il disegno di legge della maggioranza si può definire la riforma più impegnativa del TULPS presentata da parte governativa dal 1948 in poi, ma anch'esso rimaneva nel limite di singole modifiche del vecchio testo, conservandone la struttura esistente[25]. Nella sua relazione di maggioranza l'on. Ajroldi (DC) affermò che era da escludere che così operando si venissero a cristallizzare strutture dell'ordinamento totalitario – visto che il legislatore del 1926 e del 1931 si sarebbe avvalso della legge Crispi del 1888/1889, che a sua volta si basava sui principi delle leggi del 1859 e del 1865 – e sottolineò l'ampiezza della riforma che avrebbe abrogato 22 articoli del vigente TULPS e modificato 68, intervenendo su oltre un terzo del testo[26]. Secondo la relazione di minoranza dell'on. Gianquinto (PCI), invece, il richiamarsi a tradizioni che si confondevano con la prassi autoritaria dei governi prefascisti e allo «schema» della legge di pubblica sicurezza fascista era indicativo dei limiti dello spirito riformatore del disegno di legge presentato dal centrosinistra (Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A-bis, 3). Il progetto del PCI presentava un testo completamente nuovo.

Gli approcci diversi di maggioranza e opposizione di sinistra riguardano innanzitutto l'art. 1 del TULPS che stabilisce i compiti della pubblica sicurezza. Il progetto del PCI eliminava il concetto di «ordine pubblico» da tutta la legge, incluso l'art. 1, il cui primo comma in questa versione stabiliva che «l'autorità di pubblica sicurezza tutela la incolumità e la sicurezza delle persone; la proprietà pubblica e privata; e assicura ai cittadini il libero esercizio dei loro diritti». Il progetto governativo manteneva il concetto di «ordine pubblico» per indicare i compiti della pubblica sicurezza, contro il parere dei socialisti, che avevano chiesto la sua cancel-

[25] Per il testo della legge approvata dal Senato e del disegno di legge presentato dal PCI, cfr. *Progetto* [1967]; cfr. anche Canosa [1976, 293 ss.].

[26] Cfr. Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A, 10. Per l'opposizione, sia di sinistra che di destra, proprio l'ampiezza dell'intervento che si era reso indispensabile indicava che l'elaborazione di un testo interamente rinnovato sarebbe stata una soluzione largamente preferibile, consigliata anche sotto l'aspetto della sistematicità.

lazione[27]. I cambiamenti che la maggioranza voleva introdurre all'art. 1 non erano però insignificanti: fra i compiti di pubblica sicurezza si inseriva quello «di assicurare il libero esercizio dei diritti dei cittadini», si estendeva la tutela della proprietà privata alla proprietà pubblica e la vigilanza sulla osservanza delle norme alle leggi e ai regolamenti regionali.

Nella versione dell'art. 1 approvata dall'aula, un adeguamento del testo alla costituzione è evidente. Emerge però anche che la sopravvivenza del vecchio non si limitava a uno «schema» di legge ma si estendeva, a parte le disposizioni concrete, a concetti come «ordine pubblico» – da un giurista dell'epoca definito non uno stato di fatto o una condizione oggettiva ma «un fenomeno di natura psichica», un «sentimento collettivo» della sicurezza dell'ordinato svolgimento della vita sociale [Contieri 1961, 3] – con tutte le implicazioni tradizionalmente a essi legate[28]. La critica della sinistra era rivolta in particolare contro la tendenza a mantenere all'autorità di Ps un ampio margine di discrezionalità che contraddistingueva, per esempio, le disposizioni del progetto governativo nel campo delle autorizzazioni e permessi di polizia[29]. Come denunciò l'on. D'Angelosante (Pci): «Tutte le norme che riguardano le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, i permessi eccetera dicono che il questore "può" non "deve"» (Senato IV, 33860). Il progetto comuni-

[27] L'on. Poët dichiarò in aula: «La motivazione di tale nostra richiesta è di ordine storico, in quanto, nel linguaggio politico, tale espressione ha, e non può non avere, un significato ambiguo, richiamando alla memoria i gravi abusi cui, nel periodo della dittatura, la pretesa tutela dell'ordine pubblico servì di pretesto. È per noi fuori dubbio che la costituzione, proprio per tali ordini di motivi storici e politici, ha ignorato l'espressione e l'ha sostituita con le altre: incolumità pubblica e sicurezza pubblica» (Senato IV, 33940). Nel suo parere alla commissione giustizia, Poët aveva chiesto almeno una definizione del termine «ordine pubblico».

[28] Per un elenco delle disposizioni sopravvissute dal vecchio testo o cambiate in modo ritenuto non sufficiente dall'opposizione, cfr. la relazione di minoranza (Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A-bis, 10 ss.).

[29] Secondo il ministro Taviani, invece, senza questo margine di discrezionalità non era possibile difendere «la tranquillità, la pace, il progresso sociale stesso nell'ordine e nella libertà» (Senato IV, 34108).

ria, invece, attribuiva la competenza relativa al rilascio di licenze per esercizi pubblici, alberghi, pensioni, locande ecc. al comune, e aboliva l'autorizzazione o licenza di polizia per i tipografi, i portieri e per i mestieri girovaghi e ambulanti[30]. Significativa la reazione della relazione di maggioranza a queste proposte: «Che rimane agli organi veri e propri di polizia? Se manca il senso di fiducia nello stato, siamo al di fuori dello stato democratico» (Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A, 17).

Grandi differenze tra il progetto dell'opposizione e quello della maggioranza esistevano anche in tema di diritto di riunione, evidenti già nella importanza data al tema dalle rispettive relazioni: sette colonne in quella di minoranza, una in quella di maggioranza. L'opposizione comunista, in sostanza, riproponeva quelle innovazioni che avevano costituito il bagaglio ideologico e programmatico nel campo della politica dell'ordine pubblico di tutta la sinistra, marcando una profonda differenza, nella valutazione del conflitto tra tutela dell'ordine pubblico e diritto di manifestazione, con i partiti «borghesi». Esse si basavano su una concezione della democrazia che esaltava le forme dirette di partecipazione anche immediata del popolo, alla quale erano estranee le diffidenze verso «la folla» che, in varia misura, sono proprie della concezione della democrazia rappresentativa del mondo occidentale. La diffidenza della sinistra, invece, era stata diretta verso lo stato italiano e le sue forze dell'ordine, e si alimentava di esperienze, recenti e non, di repressione e restrizioni.

Il progetto del PCI partiva, infatti, dall'affermazione che le pubbliche manifestazioni non dovevano essere guardate con sospetto, ma considerate in ogni momento e circostanza, normali e necessarie forme collettive di attività politica e sindacale, e uno dei fondamentali mezzi di formazione e di espressione della volontà popolare, base dello stato democratico (cfr. Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A-bis,

[30] L'opposizione non considerava una riforma il fatto che, per esempio, per i tipografi non era più prevista la licenza, ma l'iscrizione in un registro, che però il questore poteva sempre rifiutare a sua discrezione.

6 ss.). Il termine di preavviso di tre giorni per riunioni in luogo pubblico, di conseguenza, si giustificava non con la necessità delle autorità di predisporre le misure necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico, ma con la volontà di dare il tempo tecnico necessario per garantire l'impugnazione dell'eventuale divieto dell'autorità di Ps[31]. Una novità di grande portata contenuta nel progetto comunista era infatti che il divieto di una pubblica riunione, visto che concerneva l'esercizio di un diritto perfetto, era impugnabile davanti all'autorità giudiziaria. Poiché la decisione non poteva essere che definitiva era stata stabilita la competenza del tribunale, che decideva d'urgenza e comunque non oltre le ventiquattro ore. Consentite erano anche riunioni urgenti, per situazioni che avevano immediata ripercussione nella pubblica opinione, con un preavviso almeno due ore prima della riunione[32].

Lo scioglimento di una riunione secondo il progetto comunista scattava «quando insorgano in essa gravi disordini che non possono essere altrimenti sedati e tali da comportare un pericolo effettivo e attuale per la sicurezza o la incolumità pubblica». In analogia con il progetto Fenoaltea, il potere di ordinare lo scioglimento o l'intervento della forza pubblica era sottratto agli organi burocratici e affidato invece a un organo democratico, il sindaco. Al consiglio comunale dovevano essere comunicati d'urgenza le ragioni del provvedimento di scioglimento forzoso. Erano fissate inoltre regole sul-

[31] L'eventuale divieto – da comunicare, con atto scritto ed entro le 24 ore dal preavviso, almeno a uno dei promotori della riunione – doveva essere motivato e contenere, pena la nullità, la specificazione dei fatti che costituivano un effettivo e attuale pericolo per la sicurezza o la incolumità pubblica, nonché le ragioni per le quali la situazione di pericolo non poteva essere rimossa al fine di garantire ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto di riunione.

[32] Il progetto del Pci conteneva inoltre norme specifiche su scioperi e agitazioni sindacali (stabilendo tra l'altro un'analogia tra essi e le pubbliche riunioni durante le campagne elettorali, aboliva la necessità del preavviso), e cercava di risolvere il problema degli spazi necessari per riunioni in luoghi aperti al pubblico, sempre nell'ottica di facilitare al massimo le riunioni. L'art. 11 del progetto vietava ai funzionari e agenti di Ps di interrompere gli oratori.

l'intervento della forza pubblica, che doveva procedere «esperendo ogni mezzo persuasivo». Il ricorso alla coercizione fisica era ammesso soltanto in caso di resistenza attiva, con mezzi proporzionati alla situazione di fatto e sempre con rispetto della dignità e della incolumità dei cittadini e dei loro beni, mentre era espressamente vietato l'uso di qualsiasi mezzo di coercizione fisica contro coloro che durante le operazioni di scioglimento si allontanavano dal luogo della riunione. Infine era stabilito il divieto di dotare la polizia in servizio di ordine pubblico di armi da fuoco.

Il progetto di riforma governativa apportava cambiamenti limitati, ma significativi, al testo di legge in vigore sulle pubbliche riunioni. L'art. 18 del TULPS esistente disponeva che il questore potesse vietare le pubbliche riunioni per generiche ragioni di ordine pubblico, nonché di moralità o di sanità pubblica. Il testo approvato dal Senato, basandosi sull'art. 17 della costituzione, prescriveva invece motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, da indicare concretamente e specificamente nel provvedimento. La maggioranza cercava però di lasciare al questore un ampio margine di discrezionalità. Veniva mantenuto il potere del questore di prescrivere modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione (potere che invece veniva a cadere nel progetto comunista), con l'aggiunta, ripresa dai progetti governativi precedenti, «in particolare per assicurare la libera disponibilità di vie o piazze pubbliche, in relazione alle esigenze della circolazione, ovvero per evitare gravi disturbi alle occupazioni e alla quiete dei cittadini»[33]. Un eventuale divieto – contro il quale era previsto, come per tutti i provvedimenti di PS, soltanto il ricorso gerarchico – doveva essere notificato ai promotori almeno 24 ore prima della riunione, «salvo che le ragioni che determinano il provvedimento si manifestino dopo tale termine».

Se la riunione aveva luogo senza preavviso o nonostante il divieto o se non erano osservate le prescritte modalità di

[33] In un articolo apparso su «L'Espresso» (9/7/1967), il costituzionalista Paolo Barile evidenziò il pericolo che la norma servisse «a mascherare gravi disturbi alle riunioni pubbliche da parte della polizia».

svolgimento, era facoltà del dirigente del servizio di ordine pubblico di disporne lo scioglimento. Lo scioglimento di riunioni e assembramenti era inoltre consentito «quando in essi avvengono disordini ovvero siano commessi reati che comportino un pericolo attuale per la sicurezza e la incolumità pubblica». Veniva presa anche in considerazione l'ipotesi che situazioni particolari richiedessero una più immediata convocazione di una pubblica riunione, limitandosi però alla concessione che il termine di preavviso per ragioni di urgenza e a richiesta dei promotori poteva essere abbreviato. Il progetto governativo non prevedeva un divieto dell'uso delle armi da fuoco, né regolava il modo di scioglimento forzoso, oltre a prescrivere l'invito a sciogliersi, seguito da «tre distinte intimazioni ad alta voce e percettibili».

In tema di diritto di riunione il testo approvato dal Senato conferma che la maggioranza aveva trovato un compromesso che, se costituiva chiaramente un adeguamento della legge vigente alla costituzione, restava però lontano dalle posizioni tradizionalmente avanzate dai socialisti. Le divisioni all'interno della maggioranza nel campo della politica dell'ordine pubblico, che abbiamo visto emergere sin dalla nascita del centrosinistra, segnano infatti la valutazione del progetto di legge del PCI. Per la relazione di maggioranza dell'on. Ajroldi (DC) esso esprimeva «un atteggiamento irreversibile di prevenzione verso gli organi di polizia, le loro attribuzioni e i loro compiti istituzionali» (Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A, 16). Esponenti socialisti come l'on. Bonafini, invece, ripiegando sulla posizione della sinistra moderata dell'inizio degli anni Cinquanta di fronte alle proposte del PCI e del PSI di allora, parlavano di una visione utopistica (Senato IV, 33946).

Rispetto alla sinistra moderata degli anni Cinquanta, le difficoltà dei socialisti di sostenere questa posizione erano però maggiori, visto che il progetto Fenoaltea, riproposto ancora all'inizio della quarta legislatura, era basato su quella stessa visione «utopistica». Se era vero, come sosteneva l'on. Poët, che il testo governativo era «il più avanzato possibile di fronte alla realtà della vita politica italiana» (Senato IV, 33937), definirlo una «riforma di struttura»

(*ibidem*) era difficilmente accettabile nella sinistra e avrebbe incontrato forte perplessità tra gli stessi socialisti. Il testo infatti non recepiva numerosi punti programmatici tradizionalmente sostenuti da essi, non solo in tema di riunioni pubbliche, ma anche nel campo delle autorizzazioni di polizia. Il partito aveva dovuto rinunciare, già prima che la legge arrivasse in commissione, all'affermazione di posizioni fortemente identificanti come la richiesta di abolizione dei poteri di ordinanza del prefetto fissati nell'art. 2 del TULPS. Nella riunione del consiglio dei ministri del 1° giugno 1966, dedicata alla riforma del TULPS, il vicepresidente del consiglio Nenni aveva formulato riserve sull'art. 2, sottolineando che il suo partito voleva che fosse soppresso, dichiarando poi che la riserva rimaneva anche se non avrebbe insistito per l'accoglimento, tenuto conto che la versione dell'articolo proposta era nello spirito di una decisione della corte costituzionale[34]. Durante il dibattito parlamentare l'opposizione di sinistra spesso rivolgerà la sua critica esplicitamente contro i socialisti, accusandoli di aver svenduto posizioni di principio che erano state patrimonio comune della sinistra dai tempi della resistenza e della liberazione[35].

L'imbarazzo dei socialisti, soprattutto di fronte alla propria base, di votare la forma di diritto di riunione fissata nell'art. 14 del progetto governativo e respingere tutti gli emendamenti presentati dal PCI, così vicini alle proposte

[34] Cfr. ACSR, consiglio dei ministri, minuta dei verbali di riunione, 1° giugno 1966; cfr. anche la dichiarazione di voto dell'on. Bermani (Senato IV, 35124). Il testo governativo recepiva le indicazioni date dalla corte costituzionale nella sua sentenza del 27 maggio 1961 di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2: i provvedimenti dovevano essere adottati nel rispetto delle norme della costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico, dovevano essere motivati, pubblicati, e limitati al tempo richiesto dalle esigenze cui si provvedeva. Per la critica dell'opposizione cfr. la relazione di minoranza (Senato IV, documenti, n. 566 e 1773-A-bis, 11 s.) e il dibattito in aula (Senato IV, 34120 ss.).

[35] L'on. Levi, riferendosi alla posizione comune di tutti i partiti antifascisti, inclusa la DC, contro l'istituto prefettizio ai tempi della liberazione di Firenze, spiegava la profondità dei sentimenti contro la legge con «questo continuo ritorno delle cose morte, questo dover combattere sempre la stessa battaglia» (Senato IV, 35219). «Il Popolo» (28/6/1967) parlerà di una dichiarazione di «irrilevante valore politico».

che essi stessi avevano avanzato fino a poco tempo prima, non emerge dal dibattito parlamentare (Senato IV, 34179 ss.) – per la maggioranza parleranno il relatore Ajroldi e il ministro Taviani, entrambi democristiani – ma da un confronto dei giornali dei maggiori partiti. L'«Avanti!» (1/6/1967), infatti, riporta solo una brevissima notizia, affermando che era stato respinto un emendamento comunista che «mirava a ridurre di gran lunga i poteri dell'autorità per quanto riguarda la concessione dell'autorizzazione per promuovere manifestazioni pubbliche». L'unico fatto di qualche rilievo della seduta sarebbe stata la polemica di Taviani contro il PSIUP, accusato di essere filocinese. Molto più spazio viene dedicato al dibattito da «Il Popolo», che definisce l'art. 14 un «articolo chiave» della legge, afferma che sarebbe stato ingenuo definire democratiche le tesi sostenute dal PCI, e mette sullo stesso livello il diritto alla libera circolazione del traffico e il diritto di riunione. Infine «l'Unità» parla, rispetto al voto favorevole dei socialisti, di una «gravissima rinuncia dinanzi alle pretese della DC» e di «norme borboniche nella nuova legge di PS». Da sottolineare, infine, che le differenze tra socialisti e democristiani nella valutazione di incidenti durante manifestazioni non erano sparite con la fondazione del PSU (partito nato dalla unificazione di PSI e PSDI) e si manifestarono proprio nei giorni del dibattito parlamentare sulla riforma del TULPS. A proposito di una manifestazione contro la guerra nel Vietnam sciolta dalla polizia, «Il Popolo» (26/5/1967) parla di uno «squallido e violento epilogo della veglia per il Vietnam», mentre per l'«Avanti!» decine di manifestanti erano rimasti contusi in una carica senza preavviso della polizia, definita una caccia all'uomo.

La sensazione che all'interno del PSU crescesse il dubbio di aver ceduto troppo alla DC diventa palpabile nel corso della discussione sugli artt. 64 e 65 del progetto governativo che prevedevano la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico con decreto legge a norma dell'art. 77 della costituzione, con successiva conversione da parte del parlamento. Non era, infatti, solo il PCI a non credere alle affermazioni della maggioranza che non si trattasse di un poliziesco «stato

d'assedio» ma di una necessità per poter affrontare eventi catastrofici. Panfilo Gentile, in un editoriale per il «Corriere della Sera» (20/6/1967), affermava che non si poteva restringere l'applicabilità della norma al caso di eventi naturali: «Esiste anche il caso di disordini, di rivolte, di violenze collettive». La sinistra, accusata di ostruzionismo, condusse una battaglia serrata contro i due articoli in parlamento, attaccando soprattutto il PSU: infatti l'«Avanti!» (20/6/1967) aveva definito l'art. 64 una garanzia per i diritti dei cittadini e aveva rivendicato ai ministri socialisti il merito di aver chiesto e ottenuto l'inserimento della disposizione. Il 21 giugno il ministro Taviani presentò un emendamento che chiariva che lo stato di pericolo pubblico poteva essere dichiarato solo in caso di calamità naturale, accettando anche la richiesta di abolire l'art. 216 della vecchia legge, salvato dal progetto governativo, che dava facoltà al ministro, in caso di stato di pericolo che investiva l'intero territorio nazionale, di emanare ordinanze anche in deroga alle leggi vigenti[36].

Più che l'ostruzionismo della sinistra furono le pressioni all'interno della maggioranza a motivare la mossa di Taviani. Secondo l'«Avanti!» del 23 giugno 1967, l'azione seria, tenace e responsabile dei socialisti aveva persuaso il governo della necessità, sollecitata dai socialisti in ogni occasione, di rendere esplicito ciò che nella legge era implicito, e cioè che lo «stato di emergenza» poteva essere soltanto proclamato in caso di calamità naturali. La decisione presa in precedenza e comunicata al gruppo DC di voler presentare, in via autonoma, un emendamento soppressivo dell'art. 216 del vecchio TULPS avrebbe spinto il governo a proporre il suo emendamento. I contrasti tra i socialisti – evidenti nella inconciliabilità delle versioni forniti dall'«Avanti!» del 20 e del 23 giugno – portarono all'annuncio delle dimissioni del presidente del gruppo Lami-Starnuti, proveniente dal PSDI, sia pure motivate con ragioni di salute[37] (CDS 23/6/1967). In

[36] Taviani dichiarò allo stesso tempo assurde le preoccupazioni della sinistra e ricordò quanto detto in commissione, che un colpo di stato non si faceva con un decreto legge (Senato IV, 34808).

[37] Lami-Starnuti, insieme con alcuni senatori DC, aveva presentato

una riunione dei senatori della Dc, il ministro Taviani chiarì i motivi per i quali, allo scopo di eliminare ogni pretestuosa interpretazione sulla portata dell'istituto di stato di pericolo, aveva proposto il suo emendamento[38]. Il capogruppo Gava garantì la piena solidarietà tra i gruppi della maggioranza per giungere all'approvazione del provvedimento (*ibidem*).

Le dichiarazioni di voto conclusive dell'on. Bermani (Psu) confermano le difficoltà nelle quali i socialisti si trovavano nel difendere riforme che dovevano deludere le grandi speranze, soprattutto di una parte della loro base, che avevano accompagnato la nascita del centrosinistra. Nei confronti della riforma della legge di Ps, affermava Bermani, permanevano «remore» che sarebbe stato ipocrita disconoscere; gratuite e anche malevole sarebbero state però le accuse rivolte ai socialisti di contribuire a forgiare leggi liberticide[39] (Senato IV, 35212). Evidente è la forte tensione tra la difesa della *Realpolitik* – l'opposizione, esortava Bermani, dovrebbe meditare sulle difficoltà che il centrosinistra incontrava ancora nel rimettere in movimento la macchina statale da troppo tempo inceppata dal moderatismo – e la riaffermazione degli ideali della sinistra: la legge sarebbe stata da considerare positiva, «anche se non è la "terza legge" di cui parlava [...] il senatore Terracini (legge che egli ha auspicato per l'avvenire, e per la quale continueremo sempre a batterci)» (Senato IV, 35213). Terracini aveva dichiarato di non volere né la legge di polizia fascista né una legge di polizia che, sotto specie di essere antifascista, non era democratica, ma una legge di polizia «che osservi e dispieghi le norme della nostra costituzione» (*ibidem*, 35194).

un emendamento specificando che i poteri degli artt. 64 e 65 si dovevano esercitare nei limiti della costituzione. Questo emendamento, secondo l'«Avanti!» del 23 giugno 1963, consentiva ai prefetti poteri giudicati troppo ampi dal gruppo socialista.

[38] Da considerare che l'on. Nencioni (Msi) aveva parlato di resa dello stato all'azione ostruzionistica dell'estrema sinistra (Senato IV, 34810).

[39] I socialisti si sarebbero convinti, per esempio, a votare l'art. 43 nella parte riguardante il divieto della divulgazione dei mezzi rivolti a impedire la procreazione, quando la divulgazione veniva fatta a scopo di lucro, «assai *obtorto collo*» (Senato IV, 35125).

Proprio questa impostazione veniva ripresa dall'on. Ballardini, presidente della commissione affari costituzionali della Camera, in una lettera pubblicata dall'«Avanti!» (28/7/1967), che non risparmia una forte critica a Pietro Nenni, reo di aver ribadito, al comitato centrale del partito, l'orgoglio socialista per la riforma della legge di Ps come era stata approvata dal Senato. Pur definendo la riforma un «commendevole sforzo» egli criticava, tra l'altro, la forma emendata dell'art. 64 e chiedeva di «cercare il modo di evitare che la Camera approvi, senza modifiche, il testo licenziato dal Senato».

Il disegno di legge, passato dal Senato alla Camera il 1° luglio 1967, non fu invece mai definitivamente approvato e decadde con la fine della legislatura. Rimase così in vigore la vecchia legge, mantenendo una regolamentazione dell'esercizio dei diritti dei cittadini riconosciuta non democratica dalla stessa maggioranza. Anche se la riforma proposta aveva una portata limitata, essa avrebbe apportato adattamenti anche significativi ai valori della costituzione. Per esempio, la versione dell'art. 20 del TULPS proposta dalla riforma prescriveva come condizione per lo scioglimento di una riunione pubblica «un pericolo attuale per la sicurezza e l'incolumità pubblica», laddove il vecchio testo, accanto alle «manifestazioni e grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità» parlava genericamente di un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini[40]. Inoltre, in aula maggioranza e opposizione insieme avevano votato un emendamento che vietava la schedatura dei cittadini «per il solo fatto della loro fede religiosa, delle loro opinioni politiche, della loro appartenenza a organizzazioni politiche, sindacali, cooperative, assistenziali o culturali, nonché per la legittima attività che essi svolgono come appartenenti alle predette organizzazioni» (Senato IV, 34116), anche se ulteriori

[40] La corte di cassazione aveva, il 10 giugno 1957, definito sedizioso l'atteggiamento che suonava ribellione e rivolta, ma anche ostilità e insofferenza verso i pubblici poteri, mentre sentenze della magistratura di merito ancora più recenti avevano sottolineato che non era necessario che il pericolo per l'ordine pubblico fosse reale o effettivo, bastando un pericolo potenziale [Albano 1971, 117 s.].

proposte più restrittive della minoranza erano state respinte. Dev'essere infatti sottolineata la problematicità della posizione del PCI, difesa dall'on. Terracini, che sarebbe stata preferibile la sopravvivenza del vecchio TULPS, più efficacemente contrastabile di una legge che si presentasse come nuova o rinnovata, e che «verrebbe applicata con la massima risoluzione, drasticamente»[41] (Senato IV, 35195). Rimanendo in vigore il vecchio TULPS, la discrezionalità della polizia, già ampia dato il riferimento generico all'ordine pubblico, continuava a trovare un limite, più che nella legge, nel buon senso dei funzionari.

3. *Le riforme all'interno della polizia*

La richiesta di rinnovamento e democratizzazione nel campo della politica dell'ordine pubblico, avanzata soprattutto nei primi tempi del centrosinistra, non era limitata alle modalità di intervento della polizia durante le manifestazioni pubbliche o, più in generale, ai poteri di polizia, ma si estendeva alla struttura organizzativa delle forze dell'ordine, alla condizione materiale e giuridica degli agenti e al reclutamento e la formazione professionale del personale. In parlamento, il 17 settembre 1963, l'on. Ballardini (PSI) affermò: «Se vogliamo che le forze dell'ordine assimilino lo spirito di educazione democratica che in esse si cerca di inculcare, è necessario che siano anzitutto poste in una condizione democratica» (Camera IV, 1242) – condizione che non sarebbe esistita a quel tempo, dato che, anzi, lo stato violava la costituzione rispetto a quei suoi dipendenti. Deficitari sarebbero stati: la legislazione che disciplinava l'organico, il trattamento economico, lo stato giuridico, le

[41] Per Terracini i mutamenti in confronto con la legge fascista erano stati introdotti per dettato e volontà della corte costituzionale, che si doveva ringraziare per ciò che vi era degno di nota nel progetto, perché senza di essa, non c'era dubbio che molte delle norme dichiarate incostituzionali sarebbero rimaste in vigore, visto che il governo, attraverso l'avvocatura dello stato aveva sempre difeso la loro costituzionalità (Senato IV, 35196).

norme che regolavano il reclutamento, per non parlare del carente rispetto dei diritti politici e sindacali degli appartenenti alle forze dell'ordine o della «violazione più clamorosa, che desta scandalo, che fa sorgere un sentimento di rivolta» (*ibidem*), che consisteva nella legislazione vigente in tema di matrimonio per carabinieri e agenti di pubblica sicurezza. Anche se si registrano, come vedremo, riforme legislative del centrosinistra rispetto a queste tematiche, esse non intaccarono mai le caratteristiche principali del tradizionale modello di polizia. Inoltre gli interventi più significativi, soprattutto per il nostro tema, si devono alle misure interne all'amministrazione della Ps, introdotte dall'allora capo della polizia, che per questo sono state definite «la riforma Vicari»[42]. Proprio perché largamente circoscritto a misure interne, questo sforzo però non poteva eliminare, in assenza di una riforma complessiva della polizia, le contraddizioni del modello italiano che abbiamo ripetutamente sottolineato.

3.1. *Mezzi materiali, organizzazione, stato giuridico e economico del personale*

Le riforme all'interno della polizia introdotte durante gli anni Sessanta in larga misura sono espressione di quello spirito tecnocratico di modernizzazione che costituiva uno degli elementi più caratterizzanti dell'azione politica del decennio. Le stesse pubblicazioni del ministero dell'Interno inquadravano il «rinnovamento dell'amministrazione della Ps in ogni suo singolo settore» nello sviluppo generale degli anni Sessanta, definito «un ciclo a parte nella storia del progresso dello stato italiano», una fase di rapido sviluppo

[42] Angelo Vicari, capo della polizia per tutti gli anni Sessanta e oltre, era stato addetto alla segreteria particolare di Mussolini, poi di Badoglio, più tardi collaboratore di Giuseppe Romita e prefetto a Palermo nel periodo della caccia al bandito Giuliano. Prima di diventare capo della polizia copriva la carica di prefetto a Milano, dove durante i giorni del luglio 1960 riuscì a evitare incidenti tra polizia e manifestanti [D'Orsi 1972, 57; Paloscia 1989, 132 ss. e 187 ss.].

nel settore industriale, di diffuso benessere dei cittadini e di accresciuto prestigio in campo internazionale. I progressi del paese avrebbero comportato anche mutamenti nei metodi dei criminali e di conseguenza la necessità di un profondo rinnovamento della polizia, consistente nella ristrutturazione dell'organizzazione, nella qualificazione professionale e nell'incremento dell'efficienza dei mezzi [MDI 1968, 1].

Molti dei problemi e lacune all'interno della polizia erano infatti noti da anni ed erano già state indicate soluzioni e avviati interventi per risolverli dai governi che avevano preceduto il centrosinistra. Per quella «violazione più clamorosa» della legislazione in tema di matrimonio, denunciata da Ballardini, già la relazione della maggioranza sul bilancio del ministero dell'Interno del 1950 aveva sottolineato l'opportunità di abbassare il limite di 28 anni di età e di otto anni di servizio per chiedere l'autorizzazione del ministero (Camera I, documenti, n. 1353-A, 14). Per gli agenti arruolati dopo il 1956, al contrario, il limite di età era stato successivamente alzato a 30 anni. La legge 1° marzo 1965, n. 25, rivela tutte le debolezze del riformismo del centrosinistra rispetto alle strutture interne dei corpi di polizia: il limite di età per richiedere l'autorizzazione per il matrimonio fu solo (ri)abbassato da 30 a 28 anni[43].

Lo scarso impegno riformista del centrosinistra rispetto alle strutture interne delle forze dell'ordine, e la sostanziale continuità con i governi precedenti, sono confermati da uno sguardo allo stato giuridico delle guardie di Ps. Un rapporto di impiego stabile per i sottufficiali, per esempio, era stato istituito con la legge 3 aprile 1958, n. 460, e la nuova maggioranza non intervenne per migliorare ulteriormente la situazione delle guardie che, secondo la legge 26 luglio 1961, n. 709, potevano passare al servizio continuativo (se considerate meritevoli) dopo aver ultimato la seconda rafferma triennale, e cioè nove anni dopo la nomina a

[43] I socialisti avevano proposto l'abrogazione delle limitazioni al diritto di contrarre matrimonio, con una proposta di legge rimasta presso la commissione difesa della Camera (Camera IV, documenti, n. 562).

guardia. Simili si presentano i miglioramenti dello stato economico del personale, sollecitati anche per le crescenti difficoltà nel reclutamento[44]: pur non negando i passi avanti fatti, il giudizio espresso da Franco Di Bella [1960, 53] all'inizio degli anni Sessanta era ancora valido alla fine del decennio: «Valutata su un piano puramente economico la carriera dell'agente di polizia [...] non offre [...] molti richiami». Il consistente aumento della spesa per la polizia registrato durante il decennio fu utilizzato anche per la costruzione di caserme e scuole e per i primi programmi per la costruzione di case per ufficiali, sottufficiali e agenti, interventi anche questi da tempo sollecitati e in parte iniziati[45]. Più consistente fu il lavoro di modernizzazione della struttura organizzativa delle forze dell'ordine, soprattutto nel campo della polizia giudiziaria che, anche negli anni Sessanta, si vide attaccata, come ai tempi del caso Egidi, per incompetenza e maltrattamenti[46]. Nel 1961 nacque la divisione di polizia criminale le cui funzioni furono assorbite nel 1967 dal Centro nazionale di coordinamento delle operazioni di polizia criminale (Criminalpol), che si avvaleva della diretta collaborazione di ufficiali dei carabinieri.

[44] Dal 1948 al 1961, nella carriera direttiva del personale di pubblica sicurezza erano entrati 918 funzionari, mentre nello stesso periodo 330 avevano lasciato l'amministrazione per un altro impiego o per dedicarsi alle libere professioni; rispetto agli ufficiali si osservava che ogni anno si incontravano difficoltà maggiori per il rinnovamento dei quadri. Cfr. la relazione della maggioranza sul bilancio del ministero dell'Interno del 1962 (Camera III, documenti, n. 4164-A, 102 ss.). Al corso del 1958 per 40 posti per sottotenente di Ps si presentò un solo aspirante [Di Bella 1960, 53].

[45] Cfr. D'Orsi [1972, 111], per la tabella «Spese di polizia 1961-71». Rimane il fatto che la maggior parte delle caserme erano prese in affitto. Miglioramenti furono anche realizzati nel campo assicurativo e assistenziale.

[46] Cfr. Canosa [1976, 299 ss.]; Bellavita [1962, 8 s.], per il caso dei fratelli Gallo, uno dei quali era stato condannato per l'omicidio dell'altro, che invece viveva tranquillamente in un paese a pochi chilometri da casa sua. Cfr. anche, in particolare per l'emissione, nell'ottobre del 1967, di un mandato di cattura per calunnia, violenza privata, falso ideologico e lesioni gravi nei confronti dei dirigenti della squadra mobile di Sassari, Canosa e Federico [1974, 332 ss.], e il dibattito parlamentare su quest'ultimo caso (Camera IV, 38554 ss.).

Allo sforzo di modernizzazione dell'organizzazione e dei mezzi della polizia si collegavano anche tentativi di migliorare i rapporti tra i cittadini e lo stato. La diffidenza dei cittadini verso le forze dell'ordine, anche se vista come largamente ingiustificata e in parte frutto di una campagna di determinate correnti politiche, fu individuata come un problema serio, del quale la polizia soffriva più di tutte le altre amministrazioni dello stato, e da affrontare con mezzi adeguati. Le soluzioni prospettate per superarlo furono essenzialmente due: le pubbliche relazioni e la professionalizzazione del personale.

L'amministrazione non impostava più, come ancora negli anni Cinquanta, le relazioni pubbliche come strumento volto solo a «educare» il pubblico al rispetto verso la polizia e a metterlo a conoscenza delle benemerenze delle forze dell'ordine[47]. Una circolare della divisione affari legislativi e documentazione – che incoraggiava («nell'esigenza, sempre più sentita, di dare ai rapporti col pubblico un orientamento più moderno e più aderente alle prospettive di un paese evoluto e democratico») l'iniziativa di alcuni questori di istituire uffici di informazione e prospettava la loro trasformazione in veri uffici di relazioni pubbliche – sottolineava che queste iniziative potevano contribuire «anche a far sviluppare nel personale addetto ai singoli servizi delle questure, una più moderna mentalità in fatto di rapporti con il pubblico, rendendolo cosciente della propria responsabilità e cercando di sviluppare in alto grado il senso reale della democrazia» [*Amministrazione* 1961, 661]. Un articolo sull'ufficio informazioni per il pubblico presso la questura di Roma pubblicato da «Polizia Moderna» (1962, n. 2, p. 1)

[47] Singole iniziative degli anni Sessanta furono però criticate per avere sconfinato nella semplice propaganda [Bellavita 1962, 24 e 97 ss.]. Si veda anche MDI [1969a], un volume sulle scuole di polizia pieno di fotografie a colori, che riportava articoli celebrativi della stampa sulla polizia [*ibidem*, 349 ss.]. Inoltre, all'inizio degli anni Sessanta era ancora ben visibile un atteggiamento di completa chiusura di fronte agli indizi di delegittimazione della polizia, riportata dal commissario capo di PS Francesco Pone [1960, 577] non a ragioni plausibili e obiettive, ma a «impulsi psicologici essenzialmente irrazionali e incoscienti».

sottolineava che sul piano etico ci doveva essere pariteticità, con la conseguenza «che non sia più soltanto la pubblica amministrazione a condizionare e formare il cittadino, ma anche il cittadino a condizionare e formare la "sua" amministrazione».

L'amministrazione era inoltre conscia del fatto che una opinione favorevole non poteva essere imposta, ma doveva essere conquistata con un comportamento corretto dei singoli poliziotti, e che le relazioni pubbliche potevano solo affiancare una preparazione del personale adeguata ai tempi moderni e alle esigenze di una democrazia evoluta. A questo scopo doveva servire, tra l'altro, l'iniziativa del capo della polizia Vicari di far affiggere negli uffici e comandi di polizia, bene in vista e nel punto dove più larga era l'affluenza del pubblico, un cartello con la frase «Nello stato democratico la polizia è al servizio dei cittadini». L'affermazione doveva ricordare questo dovere a tutti gli agenti che si trovavano a contatto coi cittadini e infondere un senso di garanzia e sicurezza nei cittadini stessi[48]. Come contributo alla migliore formazione civica delle guardie di Ps e alla instaurazione di un «clima di maggiore comprensione e simpatia tra cittadini e polizia» fu distribuito a tutti gli agenti un opuscolo dal titolo *La polizia al servizio dei cittadini*[49].

Tutte queste iniziative non potevano però intaccare l'organizzazione militare e gerarchica della polizia, che rimarrà invariata, con tutte le sue implicazioni sulla concezione della professione del poliziotto, sulla formazione professionale e ideale del personale, sul clima interno al corpo e sulle relazioni con la popolazione. Invariata resterà, anche negli anni del centrosinistra, la negazione dei diritti sindacali degli agenti, che rischiavano che ogni domanda collettiva, specificamente prevista come infrazione dall'art. 234 del

[48] Circolare (n. 500/9224.A.7/8941), divisione scuole di polizia, 28 dicembre 1962.

[49] Circolare (n. 500/92 Mass. P.4/2789), divisione scuole di polizia, 1° giugno 1963. La distribuzione era prevista durante riunioni collettive dei reparti, nel corso delle quali i comandanti dovevano illustrare e commentare il significato dell'iniziativa.

regolamento delle guardie di Ps, venisse considerata come insubordinazione[50].

Le debolezze del riformismo degli anni del centrosinistra diventano ancora più evidenti se si allarga la prospettiva all'arma dei carabinieri. Al mantenimento dell'ordine, i carabinieri contribuivano soprattutto con il servizio informativo, ma bisogna sottolineare che in tutti gli anni del dopoguerra essi erano stati sempre presenti negli scontri in piazza, non solo nelle campagne e nei piccoli centri, ma anche nelle città: unità dei carabinieri erano state mobilitate, accanto ai reparti della Ps, sia a Modena, il 9 gennaio 1950, sia durante le proteste del luglio 1960. I primi anni Sessanta videro una riorganizzazione del corpo, penalizzato anche in termini di assegnazioni di bilancio dai governi centristi, che è stata definita come «la rivincita dell'Arma nei confronti della pubblica sicurezza» [Oliva 1992, 229 e 232 ss.]. Parte integrante di questa opera di modernizzazione erano però anche aspetti inquietanti, venuti alla luce con lo scandalo SIFAR, che iniziò con la denuncia su «L'Espresso» (l'11 maggio 1967) della preparazione, nel luglio 1964, di un colpo di stato noto come «Piano Solo» da parte del presidente della repubblica Segni e del generale De Lorenzo, comandante dei carabinieri. Particolarmente problematici erano l'intreccio fra carabinieri e servizi segreti, e la costituzione dell'undicesima brigata meccanizzata dell'arma, con carri armati, paracadutisti e bazooka, giustificata da De Lorenzo con la necessità di dare ai reparti mobili un ordinamento rispondente alle moderne esigenze di addestramento e di impiego, per assolvere ai compiti operativi di guerra e contemporaneamente a quelli connessi alla tutela dell'ordine pubblico in tempo di pace [*ibidem*, 236]. Un indicatore della bassa professionalizzazione dei battaglioni mobili dell'arma normalmente destinati all'impiego di ordine pubblico è invece il fatto che a essi, sin dal 1963, sono sempre stati destinati prevalentemente carabinieri ausiliari, e cioè personale di leva in servizio volontario[51].

[50] Per un esempio, cfr. Paloscia [1989, 190 s.].

[51] Cfr. la testimonianza del comandante generale dei carabinieri Sira-

I provvedimenti presi dal centrosinistra non lasciano intravedere un coerente disegno riformatore del tradizionale modello di polizia – quale era stato indicato per esempio nel lontano 1947 dalla commissione alleata sulle direttrici di una demilitarizzazione, decentralizzazione e depolitici zzazione – che avrebbe aiutato a superare anche i problemi derivanti dalla presenza di «cinque polizie»[52]. Bisogna però sottolineare che non si presenta molto più positivo il bilancio propositivo dell'opposizione. Il volume *La riforma dello stato*, che contiene gli atti di un convegno organizzato dal PCI nel 1968, dedica un contributo alla riforma del CNEL, ma tratta della polizia solo in modo generale all'interno di un contributo di Ugo Spagnoli [1968, 99 ss.] su «Il cittadino e lo stato», che affronta la riforma del TULPS, ma non quella delle forze di polizia. L'unico ulteriore riferimento a una riforma delle forze di polizia si trova nell'intervento di Ignazio Pirastu [1968, 517], che propone di puntare, con l'obiettivo di eliminare il sistema permanente dello stato di polizia, «fondamentalmente sull'abolizione dei prefetti, sulla rigorosa osservanza dei legittimi compiti di istituto da parte dei carabinieri e della pubblica sicurezza, sul disarmo delle forze di pubblica sicurezza in servizio di ordine pubblico, sull'abolizione delle squadre politiche e degli schedari politici e, infine, sul trasferimento agli organi regionali e ai sindaci di una parte dei poteri di polizia».

3.2. *La riforma della formazione professionale*

Gli anni Sessanta sono segnati da grandi sforzi nel campo della professionalizzazione del personale di PS, e da un rinnovamento sia dei modi di reclutamento delle guardie,

cusa davanti alla commissione parlamentare d'indagine sui fatti di Genova del 2001 (audizione 8/8/2001, 67). Come rivela Siracusa, i battaglioni mobili sono composti per il 70% da personale di leva.

[52] La dannosa concorrenza tra i diversi corpi di polizia, ma anche tra i diversi comandi all'interno dello stesso corpo, con il conseguente sperpero di risorse materiali e umane, è stata ripetutamente rilevata dall'interno delle stesse forze dell'ordine [cfr. Manganelli 1966; Bonelli 1966b].

sia della loro formazione professionale. Una nuova consapevolezza dell'importanza dell'addestramento si può cogliere nella istituzione nel novembre 1960, all'interno della direzione generale della Ps, di una divisione scuole di polizia. Allo stesso tempo furono normalizzati i modi di reclutamento – per tutto il periodo dopo la fine della seconda guerra mondiale effettuato attraverso chiamate in servizio temporaneo di guardie aggiunte, non soggette a vincolo di ferma – ripristinando la prassi dell'arruolamento ordinario annuale secondo il regolamento del 1930. Secondo le stesse pubblicazioni della direzione generale della Ps, l'alto numero dei candidati consentiva una selezione più rigorosa «per caratteristiche morali, culturali e fisiche»[53]. Si registra, inoltre, una moltiplicazione delle scuole di polizia (il cui numero aumenta da 9 a 20) e, soprattutto, l'elaborazione, da parte della divisione scuole di polizia, di programmi che regolarizzavano e riformavano i corsi di insegnamento [Mdi 1961, 1963].

Gli allievi guardie seguivano due corsi, uno di istruzione e uno di perfezionamento, della durata di 6 mesi ciascuno, orientati sulle tre direttrici di cultura generale, addestramento militare e addestramento professionale, alle quali nel 1963 si aggiunse l'educazione fisica e lo sport. Le materie di cultura generale erano affidate a personale insegnante designato dal ministero della Pubblica istruzione, le altre a ufficiali e funzionari di Ps. Nei programmi fu inclusa anche l'educazione civica, a lungo richiesta dall'opposizione di sinistra, che si aggiungeva all'insegnamento della storia – concentrato sul risorgimento, ma in cui erano inclusi anche il fascismo, la resistenza e «l'Italia democratica e repubblicana nelle sue nuove istituzioni e nella sua mirabile rinascita politica, economica, sociale» [Mdi 1961, 22]. Le linee fondamentali per l'insegnamento di educazione civica, se non

[53] Secondo una statistica sulle domande presentate dal 1961 al 1968 (161.723), tra gli allievi arruolati (20.150) il 52,94% avevano un titolo di studio superiore al minimo richiesto (la licenza elementare) e il 18,33% erano muniti di specializzazione di mestiere. Cfr. Mdi [1969b, 15]. Per una indagine statistica sugli arruolamenti nel corpo delle guardie di Ps dal 1961 al 1966 cfr. anche «Polizia Moderna», 1967, n. 3, pp. 4-7.

potevano evitare una impostazione coerente con le posizioni del partito dominante, rispondevano comunque anche a richieste della sinistra. Secondo il programma, l'insegnante doveva avere cura di chiarire l'essenza della legge morale, nella sua altezza, ispirata al precetto evangelico. Questa legge morale trovava concreta applicazione nei rapporti sociali e formulazione giuridica nelle leggi dello stato, il quale non costituiva, pertanto, un ordine estrinseco, ma un mezzo di libertà e di progresso. In questa concezione generale dello stato si inseriva lo studio e l'attento commento della costituzione, nelle sue linee essenziali, definito un vero testo di educazione civile. Nello stesso contesto dovevano essere trattati i doveri della guardia di PS, sia come tale sia come cittadino, e le norme di relazione col pubblico [*ibidem*, 26 ss.].

Le mancate riforme legislative incidevano però direttamente sugli insegnamenti nelle scuole di polizia, che avevano come materia principale per la formazione professionale la legge esistente, e in primo luogo quel TULPS che in numerosi punti era in contrasto con lo spirito e con la lettera della costituzione. Le sezioni di un manuale del 1966 dedicate all'ordine pubblico – non più parte dell'istruzione militare ma di quella professionale – evidenziano come l'assenza di una riforma creasse inevitabilmente una tensione tra la dichiarata volontà di «formare uomini preparati spiritualmente e tecnicamente a svolgere la funzione di polizia, quale è delineata dalla costituzione della repubblica»[54] e l'insegnamento pratico. Per l'esercizio del diritto di riunione troviamo infatti l'elenco di tutti quei fatti considerati un abuso del diritto di riunione dal TULPS, come per esempio le manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità. Gli allievi guardie imparavano che, anche ai cortei permessi, il questore di solito imponeva prescrizioni, quali l'obbligo di non ostacolare il traffico; il divieto di esposizione di cartelli contenenti espressioni contrastanti con l'ordine giuridico; l'obbligo, al termine del corteo, di allontanarsi alla spicciolata e in diverse direzioni; il divieto di schiamaz-

[54] Così Angelo Vicari nella presentazione al citato volume sulle scuole di polizia [MDI 1969a].

zi; l'obbligo, ai promotori, di tenersi a disposizione del funzionario di Ps preposto ai servizi per eventuali comunicazioni. Soprattutto l'ultimo di questi obblighi evidenzia che gli interlocutori «civili», anche se non sono più relegati al ruolo di semplici messaggeri o di parlamentari di un esercito nemico, come ai tempi degli scontri di Modena nel 1950, sono tuttavia ancora lontani dall'essere visti come «partner per la sicurezza», come avverrà a partire dagli anni Ottanta. Come delitti di più frequente rilievo in occasione di pubbliche manifestazioni venivano presentati: il blocco stradale, definito come «impedire o ostacolare la pubblica circolazione» (con pena raddoppiata se commesso da più persone)[55]; la violenza privata; la violenza o minaccia a pubblico ufficiale (per l'esistenza della minaccia non era necessaria la presenza della persona minacciata); la resistenza e l'oltraggio a pubblico ufficiale. Per tutti questi reati, escluso l'oltraggio a pubblico ufficiale, in caso di flagranza l'arresto era obbligatorio[56] [Mdi 1966a, 333, 347 e 351 ss.]. Rimanevano in vigore anche le norme sul servizio d'ordine pubblico contenute nel «Regolamento sul servizio territoriale e di presidio» citate nel precedente capitolo [Mdi 1966c, 340 ss.].

La tensione tra la dichiarata volontà di addestrare una polizia moderna e democratica e l'insegnamento pratico nel campo dell'ordine pubblico non era circoscritta a singole norme, ma si estendeva alle nozioni generali. I servizi di ordine pubblico sono definiti dal manuale del 1966 come i più importanti tra quelli che la legge affidava alla Ps. Nel concetto di ordine pubblico si collegava la nozione della «armonica e pacifica convivenza dei cittadini» con un forte riferimento a uno stato etico personalizzato: «L'ordine pubblico consiste in quel complesso di principi sui quali poggia l'organizzazione politica e sociale dello stato e che quest'ulti-

[55] La legge sui blocchi stradali, approvata nei primi giorni del 1948, a causa della estrema genericità della formula legislativa, era stata usata in modo estremamente «spregiudicato» [Canosa 1976, 127].

[56] Citazioni da questo manuale e da manuali dei carabinieri si trovano già nell'articolo *Dal manganello al mortaio* di Paolo Graldi, pubblicato in «Vie Nuove» (10/4/1969, 3 ss.).

mo, secondo gli interessi propri fondamentali, considera necessari per garantire la propria esistenza, la propria sicurezza e il proprio sviluppo». La concezione ampia dell'ordine pubblico era affiancata dall'attribuzione, alla polizia, di un'estesa discrezionalità per il suo mantenimento. L'attività in questo campo era prevalentemente preventiva e non limitata a quanto previsto da leggi, da regolamenti o da ordinanze: «Essa deve uniformarsi alla legge per garantire l'esercizio dei diritti da parte dei cittadini, ma va, altresì, esplicata verso la tutela di beni e principi che può anche non essere prevista dalle leggi». Per eliminare le turbative che pregiudicavano l'ordine pubblico, la polizia di conseguenza non doveva solo prevenire e reprimere tutti gli atti vietati dalla legge, ma anche impedire le azioni che potevano turbare la pace e la tranquillità, e quelle «in contrasto con i valori morali e sociali e che sono considerati essenziali per la esistenza stessa dello stato, come, per esempio, la religione, il costume, il culto dei defunti» [*ibidem*, 318 s., 321 e 325].

Il manuale definiva la libertà di riunione «essenziale per la vita politica e civile degli appartenenti a una società organizzata a stato» e inoltre «diritto fondamentale dei cittadini» riconosciuto dalla costituzione [*ibidem*, 322]. Evidente rimane però una forte diffidenza verso le manifestazioni pubbliche, indistintamente, di qualsiasi tipo e in qualsiasi circostanza, che aveva la sua radice nella concezione della «folla» per definizione irrazionale e imprevedibile. Secondo il manuale, ogni assembramento costituiva «folla» e doveva essere controllato attentamente:

> La folla, qualsiasi sia il motivo per cui si è costituita, va controllata attentamente dalla polizia. Essa, infatti, non agisce razionalmente ma con esplosione di sentimenti passeggeri, spesso provocati da notizie false e tendenziose, per cui si lascia facilmente trascinare dall'entusiasmo a un comportamento vietato dalla legge. Talvolta una folla di persone che accresca di numero può diventare massa e quindi turba scalmanata che, all'inizio, si limita a manifestare il suo stato d'animo lanciando urla e minacce e successivamente può trascendere ad atti di violenza. In questo caso la massa segue gli individui più facinorosi e sconsiderati con conseguenze spesso delittuose.

Il pericolo è considerato crescente con le dimensioni: «*La folla quando assume una notevole consistenza numerica diviene una massa sempre pericolosa* [...] Lo stato d'animo di una massa di persone è spesso facilmente mutevole anche perché, talvolta, si può verificare che in essa si frammischino elementi perturbatori e sobillatori o delinquenti comuni» [*ibidem*, 329 s., corsivo nell'originale].

Essendo considerata la folla un aggregato irrazionale, ne discendeva il divieto di interagire con singoli membri. Ancora secondo il manuale, occorreva evitare «*a*) di scambiare frasi con i dimostranti; *b*) di perdere la calma e la serenità; *c*) di farsi suggestionare deflettendo dalle consegne ricevute o dall'adempimento del proprio dovere». Infatti, «non bisogna farsi trarre in inganno da atteggiamenti dei dimostranti diretti a fraternizzare: con essi, quasi sempre, si tende a disarmare moralmente i militari del corpo e a neutralizzarne l'iniziativa». Il poliziotto doveva limitarsi a obbedire al suo dirigente al quale spettava «di conoscere i motivi per i quali la folla si è adunata e di rendersi conto delle categorie sociali e del livello intellettivo delle persone che la compongono» [*ibidem*, 330]. La miscela di vecchie norme legislative e nozioni generali legate più a esse che alla costituzione nonché l'insegnamento di una diffidenza indistinta e generalizzata verso la «folla», rimasta largamente intatta anche dopo gli interventi di modernizzazione delle forze di polizia degli anni Sessanta, costituiscono gli elementi di una cultura di base – di un «sapere» della polizia – che faciliterà anche in futuro gli scontri con i manifestanti.

Un altro freno per lo sviluppo di un addestramento moderno e democratico era costituito dalla continua influenza esercitata all'interno delle scuole di polizia da quel tipo di militarizzazione che aveva caratterizzato già gli anni Cinquanta. Come è stato sottolineato, la riforma dell'istruzione aprì la strada allo sviluppo di un modello formativo specifico per la polizia, ma non poteva svincolare del tutto le metodologie di addestramento dai criteri adottati per le forze armate [Paloscia 1992, 11]. All'istruzione militare – che doveva «far acquisire agli allievi [...] i principi di una sostanziale disciplina interna fondata sul culto verso la pa-

tria, sul rispetto e l'obbedienza alla legge, sul senso di abnegazione e sullo spirito di sacrificio» [MDI 1969b, 21] – veniva infatti attribuito nei programmi della divisione scuole di polizia più o meno lo stesso peso che a quella professionale.

Bisogna inoltre ricordare che il peso dell'istruzione militare all'interno delle scuole di polizia andava ben oltre il numero di ore dedicate a essa nei programmi: ne facevano parte, come abbiamo visto nel capitolo precedente, anche le norme di buon comportamento e l'igiene personale. Le regole formali e informali apprese nell'istruzione militare disciplinavano, infatti, la vita di tutti i giorni all'interno delle caserme, e le aspettative dei superiori sul comportamento degli agenti anche nelle ore libere. La concezione di disciplina dominante era rimasta quella tradizionale, strettamente legata alla struttura militarizzata del corpo. Nella sezione «Istruzioni sui Comandi di Sezione» di un manuale per allievi sottufficiali del corpo delle guardie di PS degli anni Sessanta si legge: «La disciplina è principale virtù e primo dovere dei militari di ogni grado. [...] Nessuna mancanza deve andare esente da punizione [...]; tolleranza, debolezza o pietismo costituiscono gravi lesioni al principio della disciplina, talvolta peggiori della mancanza stessa» [MDI 1966b, 19]. L'istituzione nel 1964 dell'accademia del corpo delle guardie di PS per la formazione e il perfezionamento degli ufficiali, che apriva la possibilità di programmare la formazione sulla base delle esigenze della polizia, costituiva indubbiamente una novità positiva che però non poteva avere effetti immediati[57].

[57] Cfr. Paloscia [1989, 189]. L'accademia risolveva la crisi nata dalla decisione dello stato maggiore della difesa di non concedere più il nulla osta per il trasferimento di ufficiali effettivi dall'esercito alla polizia. In mancanza di candidati dalla vita civile – chi era in possesso dei requisiti (laurea e servizio militare) cercava un lavoro più remunerativo – si arrivò al punto che per un concorso per ufficiali si presentò un solo aspirante. Per l'accademia era sufficiente il diploma e al termine di quattro anni gli esami equivalevano alla laurea. Secondo le cifre fornite al Senato dal ministro Taviani durante il dibattito sul bilancio del ministero nel 1966, nel 1964 ci furono 1.568 domande per 90 posti, e nell'anno successivo 1.100 per 70 (Senato IV, 19404). La visione della funzione degli ufficiali

Insieme con quell'atteggiamento autoritario-paternalistico verso gli agenti, strettamente collegato con la struttura organizzativa gerarchico-militare del corpo delle guardie di Ps – che verrà messo in discussione nel decennio successivo con il movimento per la riforma democratica della polizia – rimaneva aperto come problema anche quello della delegittimazione delle forze dell'ordine. Si rivelerà infatti sbagliata la convinzione del ministro Taviani, espressa durante il dibattito sul bilancio del ministero il 22 novembre 1965, di una continua e quasi automatica crescita della fiducia nella polizia (Senato IV, 19404). In occasione della festa della polizia dell'anno successivo «Polizia Moderna» (1966, n. 7, p. 2) scriveva di una polizia che «nei tempi nuovi [...] si rinnova nel suo spirito, nei suoi compiti, nella sua organizzazione, nei suoi rapporti umani, per essere parte attiva e necessaria dello stato [...]. In poche parole, una polizia degna di un paese libero»[58]. Se queste convinzioni potevano essere largamente condivise alla metà degli anni Sessanta, basteranno pochi interventi di ordine pubblico durante le manifestazioni dei nascenti movimenti nel 1968 per riportare la situazione indietro di anni.

4. *L'ordine pubblico e il centrosinistra: una conclusione*

Bisogna concludere che l'impatto della nuova maggioranza di centrosinistra sulla interazione tra polizia e protesta

della polizia restava però ancorata al vecchio schema: essi potevano essere impiegati nell'addestramento dei reparti e incardinati nei reparti mobili e nella polizia stradale, ma era loro interdetto l'esercizio dei poteri delegati alle questure, che sono quelli più specifici della funzione di polizia. Gli ufficiali usciti dall'accademia così non potevano mettere a frutto le conoscenze acquisite. Per il regolamento dell'accademia e il piano degli studi del corso cfr. «Rivista di Polizia», 1965, pp. 261 ss.

[58] Si trattava della prima festa di polizia celebrata in luglio e non più in ottobre, come era stato stabilito dal fascismo per ricordare la rifondazione della polizia da parte di Mussolini, anche se già da tempo non si considerava più l'anno 1925 quale data di nascita della polizia, come invece si faceva ancora all'inizio degli anni Cinquanta (cfr. «Rivista di Polizia», 1950, p. 496).

rimase profondamente segnato dalle sue divisioni interne che abbiamo visto emergere ripetutamente sia in occasione di scontri tra polizia e manifestanti, sia nei dibattiti sulle riforme legislative. Una strategia riformatrice coerente era infatti difficile da sviluppare se si considera che le posizioni sostenute, durante dibattiti parlamentari, da esponenti della maggioranza nella sua fase iniziale vanno dal disarmo della polizia in servizio d'ordine pubblico alla difesa dell'operato dei ministri Scelba e Tambroni. Di conseguenza non venne neanche presa in considerazione una riforma strutturale del tradizionale modello di polizia, tale da incidere su fattori interni delle forze di polizia, come la sua organizzazione militarizzata o la sua *accountability*, che avevano ripercussioni significative sulle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico. Se nel campo della formazione professionale si registrano interventi non solo di pura modernizzazione ma anche di democratizzazione, essi rimasero però limitati dalla mancata ridefinizione dei poteri della polizia.

Il tacito compromesso sulle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico al quale arrivò il centrosinistra – con una limitazione dell'uso della forza nelle strategie coercitive, una perdita almeno parziale del carattere di una «repressione preventiva» delle strategie persuasive, e una sostanziale continuità nelle strategie informative – costituiva una inversione di tendenza rispetto alla politica interna degli anni Cinquanta, ma in più di una occasione rivelò la sua labilità. Non solo, infatti, continuarono a coesistere all'interno della maggioranza valutazioni anche fortemente contrastanti sul comportamento della polizia in singoli incidenti di piazza, ma la reversibilità della linea più morbida negli interventi di ordine pubblico emerse ben prima del 1968 (per es. il 14 dicembre 1966, quando due manifestanti rimasero feriti da arma da fuoco a Lentini). Sul bilancio del centrosinistra pesa però soprattutto il fallimento del tentativo di consolidare la sua «nuova politica dell'ordine pubblico» attraverso riforme durature che forse avrebbero consentito alla polizia di reggere all'impatto delle turbolenze degli anni a venire, senza fare ricorso in modo massiccio, come invece accadde, alle strategie tradizionali di mantenimento dell'ordine pubblico.

CAPITOLO QUINTO

Ciclo di protesta ed «escalation»

Roma, 1° marzo 1968. Alle 10 del mattino parecchie migliaia di dimostranti si radunarono in piazza di Spagna per protestare contro l'intervento della polizia che aveva sgombrato la sede dell'università. L'occupazione dell'ateneo romano era parte di una massiccia campagna di mobilitazione a livello nazionale per una riforma del sistema universitario. Il corteo di protesta, cui presero parte anche studenti delle scuole medie superiori, passò sotto la sede della RAI e sotto quella del giornale della DC, «Il Popolo», e quindi raggiunse Valle Giulia dove poliziotti armati di manganelli avevano circondato la facoltà di architettura. Le due parti si squadrarono per pochi minuti; subito dopo iniziarono gli scontri destinati a essere ricordati nella mitologia del movimento come «la battaglia di Valle Giulia». In una *escalation* di violenza, la polizia attaccò con idranti e gas lacrimogeni; gli studenti risposero con uova e pietre. Secondo la polizia, gli studenti costruirono barricate e distrussero i gipponi delle forze dell'ordine; secondo i dimostranti, la polizia agì con grande brutalità, caricando gli studenti al grido di «Uccideteli!». Nella ricostruzione di un settimanale, «la battaglia durerà più di due ore. Dopo il primo momento di incertezza e dopo aver lasciato i primi feriti, gli studenti contrattaccano [...] Ma dura poco, non più di dieci minuti, infatti arrivano due autopompe con gli idranti schiumogeni e molti rinforzi. Il getto di schiuma è potentissimo e poco dopo il campo di battaglia è bianco come dopo una nevicata. Da questo momento la furia dei poliziotti si scatena senza più un controllo. Gli studenti, isolati all'entrata delle facoltà sono scaraventati giù dalla scalinata e pestati a sangue, poi caricati direttamente nelle autoambulanze e nei cellulari e portati via» («L'Espresso», cit. in Canosa [1976, 281-282]). Il bilancio ufficiale degli scontri, ai quali presero parte circa 3.000 dimostranti e 2.000 poliziotti, fu di 211 feriti (di cui 158 fra le forze dell'ordine), 228 fermi e 4 arresti.

La «battaglia di Valle Giulia» polarizzò gli attori politici istituzionali. Gli studenti trovarono un potente alleato nella «vecchia sinistra», che chiamò a raccolta un ampio fronte riformista e progressista. Il giorno dopo, il quotidiano romano vicino al PCI, «Paese sera», con aperti riferimenti alla resistenza contro l'occupa-

zione nazista, titolò: *Disarmati hanno resistito ai manganelli,* [...] *e alle armi. Il giovane coraggio degli studenti umilia la brutalità della polizia.* Per gli studenti e i loro alleati il nemico erano le forze antidemocratiche, che rispondevano con la repressione alle domande di riforma. Per le forze politiche conservatrici e la maggior parte della stampa, gli studenti non erano invece altro che estremisti, istigati dai comunisti per gettare l'Italia nel caos e distruggere la democrazia. Ringraziando la polizia, il ministro degli Interni Taviani ricordò in parlamento che «la debolezza e l'incertezza delle forze della legge e dell'ordine furono una delle componenti del tramonto della democrazia e dell'avvento del fascismo» (Camera IV, 44575).

Nella «battaglia di Valle Giulia» sono presenti alcuni elementi emblematici della risposta dello stato al movimento degli studenti e delle sue conseguenze. In primo luogo, emergono cause ed effetti di un'alleanza – seppure certamente non del tutto armonica – tra il movimento studentesco e la «vecchia sinistra», nel corso di una lunga ondata di protesta che durò dal 1965, anno della occupazione dell'ateneo pisano, La Sapienza, alla metà degli anni Settanta [Tarrow 1989; della Porta 1995]. In secondo luogo, si possono notare contrasti e incertezze che segnarono la crisi delle speranze riformiste apertesi con i governi di centrosinistra. Proprio nel 1968 cadde, infatti, il terzo governo di centrosinistra guidato da Aldo Moro, che fu ininterrottamente presidente del consiglio dal dicembre del 1963 al giugno del 1968. La formula del centrosinistra sopravvisse in una serie di governi caratterizzati da grande debolezza e precarietà, fino alla uscita dei socialisti dall'esecutivo e all'esperienza di centrodestra (Dc, Pli e Psdi) del secondo governo Andreotti, tra il giugno del 1972 e il giugno del 1973.

Il ciclo di protesta che si estese dalla metà degli anni Sessanta alla metà del decennio successivo vide comunque nell'uso della forza pubblica al contempo continuità con il passato, ma anche segnali di cambiamento. L'emergere di un nuovo movimento rappresentò una sfida per le istituzioni, portando a un ritorno alle strategie e tattiche tradizionali – che del resto non erano del tutto cadute in disuso. L'utilizzazione di strategie coercitive anche nei confronti del

movimento operaio, con conseguenze tragiche in particolare ad Avola e Battipaglia, oltre all'impiego massiccio delle leggi sui reati d'opinione nel controllo dell'«autunno caldo», evidenzierà le debolezze dei timidi interventi legislativi e amministrativi del centrosinistra.

Invertendo il trend inaugurato dal centrosinistra, le cariche della polizia produssero tre morti tra i partecipanti a un corteo sindacale nel 1968, mentre altri tre dimostranti verranno uccisi nel 1969 [della Porta 1995, cap. III]. Proprio il 12 dicembre del 1969, la strage di piazza Fontana – immediatamente attribuita dal governo agli anarchici, dall'opposizione a neofascisti e servizi segreti deviati – diede avvio a quella che fu definita come «strategia della tensione», basata sulla manipolazione da parte di alcune forze al governo dei gruppi politici radicali in modo da creare disordine, e indurre quindi l'opinione pubblica verso soluzioni autoritarie. Come vedremo in questo capitolo, infatti, in mancanza di una riforma della polizia, la polarizzazione prodotta dal ciclo di protesta porterà, dopo qualche titubanza iniziale, a un ritorno a strategie passate di controllo dell'ordine pubblico. Fra gli attivisti dei movimenti, ma anche dell'opposizione di sinistra si diffonderà un'immagine di uno stato autoritario, che ancora una volta usava la polizia contro ogni domanda di riforma. Nonostante questa impressione di un «ritorno al passato», le differenze con gli anni Cinquanta emergono, in particolare nelle maggiori contraddizioni presenti nel governo in relazione alla gestione della protesta, con una lenta normalizzazione negli interventi di ordine pubblico nelle vertenze di lavoro, in parte già avviata nel periodo precedente.

1. *Ordine pubblico e ciclo di protesta*

Pur con una differenziazione a seconda dei gruppi, l'azione di controllo dell'ordine pubblico in questo periodo oscilla tra la tolleranza e il ritorno alle tradizionali tecniche coercitive. Nel 1969, il capo della polizia Vicari, in una circolare indirizzata alla Divisione scuole di polizia, raccomandava «il senso

della misura nell'impiego della forza nei servizi di ordine pubblico», che doveva essere utilizzata «cercando di limitare al minimo i danni inevitabili connessi con l'azione di forza e cercando di tutelare nella misura massima consentita la incolumità dei cittadini e del personale operante» [Paloscia 1992, 210]. Ricordando che l'utilizzazione delle armi da fuoco era limitato ai casi di legittima difesa e uso legittimo delle armi (relativo, secondo la definizione piuttosto vaga dell'art. 53 c.p., ai casi in cui un pubblico ufficiale fa uso o ordina l'uso della forza fisica «quando vi è costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità»), Vicari suggeriva comunque sfollagente («soprattutto impiegato contro gli elementi più facinorosi e violenti»), artifici lacrimogeni e autoidranti come i mezzi più efficaci per mantenere l'ordine turbato [*ibidem*, 208-209].

Nei fatti, come in passato, le forze dell'ordine vennero sovente utilizzate in forma massiccia, cercando di compensare con il numero le insufficienze dell'armamento e della formazione professionale [Canosa 1976, 274-285]. Ancora, molto stigmatizzato dall'opposizione fu l'uso di armi da fuoco da parte della polizia, citato in 14 atti di sindacato ispettivo durante la V legislatura. Le forze dell'ordine spararono ad Avola, il 2 dicembre 1968, durante una manifestazione dei braccianti in sciopero per un nuovo contratto di lavoro, uccidendo Angelo Sigona e Giuseppe Scibilia. A Battipaglia, nell'aprile del 1969, altri due dimostranti morirono sotto i proiettili della polizia. L'utilizzazione di armi da fuoco da parte di agenti in borghese verrà denunciata anche a Milano il 14 dicembre del 1970, durante un corteo contro il regime franchista e le condanne di Burgos, nella quale perderà la vita lo studente anarchico Saverio Saltarelli. Vi furono inoltre vittime durante cariche nel corso delle quali candelotti vennero sparati ad altezza d'uomo invece che a parabola – morirono così Cesare Pardini, il 27 ottobre 1969, e Giuseppe Tavecchio l'11 marzo 1972, entrambi nel corso di manifestazioni antifasciste. Le accuse di brutalità e uso eccessivo della forza da parte degli agenti furono frequenti in tutto il periodo. La repressione, percepita dagli attivisti come principale risposta dello stato alle mobilitazioni, si avvitò in una *escala-*

tion con un processo di politicizzazione del ciclo di protesta che, avviatosi con il movimento studentesco, si estese quindi ad altre rivendicazioni, trovando appoggio nella sinistra. Non solo tornarono vecchie tattiche di controllo dell'ordine pubblico, ma la repressione apparve inefficace. Se molte furono le continuità, tuttavia, emersero anche elementi di selettività, con una maggiore tolleranza delle manifestazioni sindacali.

1.1. *La politicizzazione del movimento studentesco*

Il controllo della protesta studentesca, che aveva accompagnato il lungo e inconcludente dibattito avviato dal centrosinistra sulla riforma universitaria, alternò momenti di tolleranza ad azioni coercitive che pure, almeno nel primo periodo, non toccarono i livelli di durezza nell'uso della forza fisica che avevano caratterizzato la repressione del movimento operaio negli anni precedenti al centrosinistra. All'interno dello stesso governo, del resto, si riconobbero, almeno fino al 1968, alcune ragioni degli studenti, in particolare quando lamentavano le insufficienze di locali e personale docente (per es. ACSR, consiglio dei ministri, minuta delle sedute, 23 febbraio 1968). In sintonia con le iniziali aperture, nella «Rivista di Polizia» si leggeva che «A parte alcuni tentativi di strumentalizzazione politica delle rivendicazioni studentesche, le richieste dei giovani che, non si deve dimenticarlo, rappresentano la futura classe dirigente del paese meritano, per lo più, attenta considerazione» [Sparano 1968, 263]. Nello stesso articolo si ricordava comunque che, già nel 1966, il ministro degli Interni aveva affermato che, se le forze dell'ordine non erano mai entrate nelle università se non formalmente chiamate dalle autorità accademiche, di fronte alle nuove tensioni negli atenei, il governo era pronto a rivedere le consuetudini del passato [*ibidem*, 264]. In caso di minacce all'ordine pubblico, come nel caso di occupazioni, sarebbe toccato al prefetto di adottare tutti i provvedimenti necessari a tutelare i cittadini, inclusi interventi diretti per estromettere gli occupanti.

Alle prime aperture seguì infatti, soprattutto a partire dai primi mesi del 1968, una progressiva polarizzazione che si riflesse in un isolamento degli studenti dai loro alleati più moderati, e in una reazione più decisa da parte delle autorità accademiche – che, per esempio, sempre più spesso richiesero l'intervento delle forze dell'ordine per sgombrare le facoltà occupate. In questa fase di particolare tensione, riemersero anche le più tradizionali strategie di controllo dei disordini. Nelle interazioni dirette tra dimostranti e polizia il conflitto attorno a territori da «proteggere» o «liberare» veniva declinato nei termini tradizionali della difesa, da un lato, del diritto di dimostrare e, dall'altro, di un ordine pubblico ideale, con l'avvitamento progressivo in una spirale di radicalizzazione e politicizzazione del movimento e di crescente repressione.

Con un'opinione pubblica e forze politiche nettamente schierate lungo il *continuum* destra-sinistra, il movimento degli studenti fu spinto a cercare i suoi alleati nel PCI e nei sindacati [Grispigni 1991, 297]. «Uscendo dall'università» mutò la definizione della controparte, individuata non più nelle autorità accademiche ma nel potere politico e nello stato «borghese», mentre la «repressione» diveniva uno dei temi centrali della protesta [della Porta 1996, cap. 2]. Uno degli eventi con un più forte impatto simbolico furono, nel capodanno del 1969, gli scontri tra manifestanti e forze dell'ordine di fronte alla Bussola di Viareggio, durante un picchettaggio organizzato da gruppi della Nuova sinistra per denunciare lo sfoggio di ricchezze e il consumismo. Mentre, secondo la versione ufficiale, i manifestanti lanciavano alcune bottiglie incendiarie, durante una carica lo studente Soriano Ceccanti venne gravemente ferito da colpi di arma da fuoco: dichiarerà che a colpirlo era stato un agente in divisa.

1.2. *Polizia e «jacquerie»: i fantasmi del passato*

Se il controllo della protesta studentesca fu ambiguo, il ritorno al passato fu invece drammaticamente visibile negli

interventi delle forze di polizia nel Mezzogiorno. Poco dopo avere sparato ad Avola, uccidendo due braccianti nel corso di una tipica manifestazione sindacale, le forze di polizia torneranno a sparare a Battipaglia, in una situazione caratterizzata invece piuttosto come ribellione urbana [Crainz 2000]. A Battipaglia, infatti, una manifestazione contro la chiusura del tabacchificio e il previsto trasferimento di uno zuccherificio sfociò in un giorno di battaglie con il tragico bilancio di due morti tra i dimostranti. Come negli anni Cinquanta, anche qui l'azione di polizia fu basata su un massiccio intervento militare e sull'utilizzazione di armi da fuoco contro una folla percepita come brutale e irrazionale. Come si può osservare a Battipaglia, anche i repertori della protesta tendono a rientrare in una tradizione di lungo periodo, con un effetto di rapida e drammatica *escalation*.

A Battipaglia, il 9 aprile 1969 era stato proclamato uno sciopero generale per il lavoro, mentre una delegazione composta da sindacati, sindaco e deputati della provincia di Salerno si era recata ai ministeri di Finanze, Industria, commercio e artigianato. Su richiesta del prefetto di Salerno, erano stati inviati a Battipaglia 120 carabinieri e 170 guardie di Ps, con idranti, scudi e caschi protettivi (di recente adozione). Secondo la versione ufficiale del ministro Restivo, i primi scontri si ebbero alle 7 di mattina, quando i dimostranti che volevano bloccare l'autostrada furono respinti dalla polizia. Due ore dopo, 1.500 persone si diressero alla stazione e, dopo avere resistito a una carica, occuparono i binari, e, in seguito, bloccarono strade e autostrade. Rafforzate da oltre duecento agenti di Ps e carabinieri, le forze di polizia torneranno alla carica, respinte dai dimostranti con nutriti lanci di sassi. Secondo la ricostruzione del ministro dell'Interno, «I dimostranti aumentano continuamente di numero e assaltano la forza pubblica che cerca di difendersi con l'uso degli idranti e con il lancio dei candelotti lacrimogeni» (Camera V, 6608).

La spirale si avvitò ulteriormente quando cominciò a circolare la voce che era stato ucciso un bambino: «La folla circonda e aggredisce con ogni mezzo guardie e carabinieri, cosparge di benzina carrettini a mano e, dopo avervi appiccato

il fuoco, li lancia contro le forze di polizia che cercano di difendersi con idranti e lacrimogeni [...] Un reparto di polizia, serrato dappresso da una massa di alcune migliaia di persone, impossibilitato a difendersi efficacemente, viene sopraffatto e disperso» (Camera V, 6909). Mentre una delegazione si recava al commissariato per chiedere il rilascio dei fermati, «circa 500 persone invadono il municipio, la pretura e l'esattoria, e lanciano dalla finestra mobili, suppellettili e documenti che poi in parte incendiano. Anche il commissariato, situato nel medesimo isolato, viene assediato dalla folla, che lancia pietre, bottiglie incendiarie, rottami di legno e di ferro, e altri oggetti contundenti» (Camera V, 6609). Alle 16 e 30 arrivarono altri 150 uomini di rinforzo, accolti con un fitto lancio di oggetti e bottiglie incendiarie, che produssero un incendio nel gippone di testa. Mentre gli agenti scappavano, sparando lacrimogeni, altri automezzi della polizia erano dati alle fiamme. Uno di essi venne lanciato contro il commissariato, alla cui porta fu appiccato il fuoco anche con bidoni di benzina. Agli agenti che cercavano di scappare venne intimata la resa: secondo il ministro, «Le forze di polizia, scompaginate, aggredite da una folla enormemente superiore di numero, sono completamente sopraffatte» (Camera V, 6610). È a questo punto che, secondo la versione ufficiale, vennero sparati i colpi di arma da fuoco che uccisero Teresa Ricciardi e Carmine Citro e fecero altri sei feriti registrati tra la folla (numerosi civili feriti evitarono di andare in ospedale per paura di essere denunciati o arrestati), mentre 102 feriti si conteranno tra le forze dell'ordine. Alla fine della giornata, attorno a Battipaglia, saranno accampati 700 agenti e 300 carabinieri.

Come tante volte in passato, l'immagine, ripresa anche nella stampa, fu quella della «*jacquerie* plebea» e del «furore della piazza»: una «fiammata di rabbia», tipica degli «antichi sfoghi» di un «endemico anarchismo». Scrisse il «Corriere della Sera» (11/4/1969) che «la protesta ha superato i partiti, ha travolto le grandi centrali sindacali [...] per assumere il volto dello spontaneismo rivoluzionario, del neoanarchismo fine a se stesso. Venuta meno la mediazione delle forze intermedie chiamate a canalizzare i

fermenti del corpo sociale del paese, è fatale che la violenza prevalga». Si parlava infatti di «cieca furia di quelle turbe avide di incendi»; come nel caso dei briganti, «queste *jacqueries* non sono che l'aggiornamento maoista del vecchio inestirpabile sanfedismo borbonico» (CDS 14/4/1969). Come nei decenni precedenti, queste immagini spinsero verso le forme più dure di repressione: non a caso, come ricordò «Rinascita» (18/4/1969), dei 97 lavoratori uccisi dalla polizia dal 1947 fino a Battipaglia, ben 58 lo erano stati nel Mezzogiorno.

1.3. *Politicizzazione e competizione*

L'*escalation* continuerà con una ulteriore politicizzazione del conflitto sociale e un addensarsi degli attori del ciclo di protesta, con dinamiche sia di competizione che di (precarie) alleanze. Effetti drammatici avrà il riacutizzarsi degli scontri fisici tra attivisti di destra e di sinistra, durante i quali le forze di polizia saranno spesso percepite come schierate con i primi. Al contempo, la violenza esploderà di frequente durante manifestazioni organizzate insieme da gruppi politici di «vecchia» e «nuova» sinistra, con forze di polizia in apparenza incapaci di interventi selettivi. Se a partire dagli anni Ottanta, sindacati e partiti della sinistra istituzionali saranno considerati come «partner» nella comune azione per isolare i gruppi più radicali, negli anni Sessanta e Settanta le strategie di controllo sembrano orientate a coinvolgere indistintamente negli scontri anche i dimostranti pacifici.

Simili dinamiche si possono osservare, per esempio, nel corso degli incidenti di Torino e Genova durante proteste contro i colonnelli greci. Il 7 marzo del 1969 a Genova venne trovata una bomba sotto il palco dove doveva parlare la dissidente greca Melina Mercouri; l'indomani uno sciopero dei portuali, con un corteo guidato da parlamentari del PCI, si concluse con cariche della polizia e scontri con i fascisti. Lo stesso giorno, a Torino, da una manifestazione antifascista indetta dal comitato panellenico si staccarono

un migliaio di giovani per protestare sotto il consolato americano. Secondo la versione ufficiale, con «sbarre di ferro, piccozze e altri corpi contundenti, aggredivano la forza pubblica predisposta a tutela della sede consolare. Respinti con opportuni inevitabili interventi, si allontanavano per vie laterali per poi raggiungere piazza Castello, dove nel frattempo il comizio era giunto al suo termine. Quivi si abbandonavano a nuovi gravi atti di violenza, aggredendo la forza pubblica con nutrito lancio di sassi e aste di ferro»[1] (Senato V, 5533). Il senatore comunista Spagnoli, denunciando insieme al resto della sinistra connivenze tra fascisti e polizia, chiederà invece in una interrogazione:

> Per quale motivo la polizia doveva stare in piazza Castello armata in guisa marziana, così come è solita oggi? Per reprimere che cosa? Se quei giovani che in un primo momento avevano ritenuto di non partecipare al comizio ed erano andati al consolato, ritenevano ora di partecipare al comizio, per quale motivo la polizia, schierata in pieno assetto di guerra, doveva contrastarne l'accesso al comizio? Ma la cosa più assurda [...] è che le cariche più rabbiose e brutali non sono andate da quella parte, ma si sono rivolte nei confronti delle cinquemila o seimila persone che stavano stringendosi attorno al palco per sentire le parole di Melina Mercouri [...] all'improvviso hanno sentito squilli di tromba e si sono sentite piovere sulla testa bastonate feroci da parte della polizia che, non contenta di picchiare, si è scatenata fino a raggiungere il palco, tentando di demolirlo [...] Noi eravamo lì e abbiamo visto che hanno reagito alla polizia non i soliti facinorosi, ma gli operai, i resistenti, i partigiani di Torino, che hanno impugnato le armi per difendersi dagli attacchi della polizia (Senato V, 5535).

Simile la dinamica dell'intervento della polizia alla manifestazione indetta, il 14 dicembre 1970 a Milano, dal Comitato permanente per la difesa antifascista dell'ordine repubblicano, un organismo di cui facevano parte PCI, PSI, DC, PSIUP, giovani repubblicani, movimento giovanile democristiano, associazioni partigiane, sindacati, con adesioni

[1] Nuovi interventi della polizia per evitare blocchi stradali sfoceranno in 47 feriti tra polizia e carabinieri, 7 tra i civili, 25 fermati, tre arresti per manifestazione sediziosa, inottemperanza all'ordine di scioglimento e resistenza alla forza pubblica, 22 denunziati a piede libero.

di varie commissioni interne di lavoratori, da quella del «Corriere della Sera» a quella dei vigili urbani. Secondo la ricostruzione del ministro Restivo, vi erano state varie richieste di autorizzazione per manifestazioni: oltre a quella del Comitato permanente per la difesa antifascista dell'ordine repubblicano (contro il franchismo e il processo di Burgos), anche degli anarchici, delle Associazioni giuliani e dalmati e dell'Msi. Alla fine della prima manifestazione, la sola autorizzata, 1.500 anarchici che tentavano di formare un corteo vennero caricati, mentre scaramucce vi furono anche tra polizia e estremisti di destra a San Babila. Scappando verso l'università Statale, gli anarchici coinvolsero nella battaglia i militanti del Movimento studentesco, che erano stati contrari alla loro iniziativa. Ai dimostranti che lanciavano molotov, la polizia rispose con i lacrimogeni caricati con un nuovo tipo di gas, mentre i carabinieri spararono colpi di arma da fuoco – solo quattro o cinque e in aria secondo fonti ufficiali, di più e mirati secondo i dimostranti. Il bilancio ufficiale fu di 52 fermati, 41 feriti fra le forze dell'ordine, un morto, Saverio Saltarelli, ufficialmente per arresto cardiocircolatorio. Il ministro parlò di «minoranze estremiste che professano l'arbitrio e predicano la violenza» (Camera V, 23923), sottolineando che le forze di polizia «possono venirsi a trovare talvolta in situazioni di grande difficoltà e pericolo, nelle quali l'impegno, la responsabilità e il senso del dovere sono soggetti a prove assai dure» (Camera V, 23924). Secondo la ricostruzione della sinistra, si era sparato invece ad altezza d'uomo ed, inoltre, «si è sparato per colpire, si è sparato per uccidere» (Camera V, 23926).

Sintetizzando, con la polarizzazione del conflitto sociale e la sua politicizzazione, le strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico – seppure tendenzialmente meno dure che in passato nelle manifestazioni sindacali – ritornarono spesso alla tradizione di interventi militari, non selettivi, e basati su strumenti di coercizione duri, con l'utilizzazione anche di armi da fuoco. In un circolo vizioso, questo tipo di repressione rafforzò la solidarietà tra i diversi attori del ciclo di protesta, stringendo l'alleanza tra operai e studenti,

con una forte politicizzazione del conflitto sociale. Il ritorno alle strategie del passato può essere spiegato, come vedremo, sia dalle caratteristiche interne alla polizia che dalle tensioni esistenti nel sistema politico.

1.4. *Autunno caldo e repressione*

Se i conflitti nel sud e molte manifestazioni della Nuova sinistra furono repressi con durezza, più complesso è il discorso sulla gestione delle manifestazioni sindacali nel resto del paese. Furono infatti frequenti i casi, soprattutto di cortei operai, per i quali si negoziava l'autogestione e l'assenza della polizia. Al Senato, nell'ottobre 1969, durante un dibattito in cui venivano citati episodi di violenza da parte di operai in sciopero, il PCI affermò che tali fatti «non devono modificare per nulla l'atteggiamento delle forze di polizia che, almeno nei grandi centri, hanno consentito quell'azione di autocontrollo e di governo delle grandi manifestazioni sindacali che si sono svolte in questi ultimi giorni» (Senato V, 9977). Alla Camera, Basso, del PSIUP, spiegò l'autunno caldo senza incidenti con il fatto che «la polizia non si è fatta vedere e le organizzazioni sindacali hanno potuto assicurare esse l'ordine pubblico» (Camera V, 12562). Anderlini della Sinistra indipendente ricordò in parlamento che, durante una manifestazione di 60.000 a S. Giovanni,

> non il più piccolo incidente, nemmeno un vetro rotto [...] E quale è stata una delle ragioni del senso di responsabilità dei giovani? L'assenza della polizia, perché il ministro dell'Interno [...] ha ritenuto opportuno quel giorno tenere i poliziotti fuori dalla piazza S. Giovanni. Così vanno le cose in Italia quando non c'è la polizia. È essa quindi l'elemento che spesso crea il disordine, accende la miccia del fattaccio, fa esplodere la situazione. E la gioventù italiana nel suo complesso ha dimostrato di avere nervi saldi e testa a posto più che sufficienti per dirigere e organizzare grandi manifestazioni di massa, grandi manifestazioni di protesta (Senato V, 3142-3).

Per il PCI Ingrao ribadì: «noi ci troviamo di fronte molti casi [...] nei quali non si è avuto un intervento delle forze

dell'ordine; e questo non solo perché l'avevamo chiesto espressamente, ma anche perché voi avete deciso così. E dove la polizia non è intervenuta non è accaduto alcun incidente» (Camera V, 12576).

Scontri tra manifestanti e agenti si ebbero comunque anche nel corso di mobilitazioni sindacali dell'autunno caldo, che del resto si apre con le cariche delle forze dell'ordine contro il corteo degli operai torinesi in corso Traiano il 4 luglio 1969 e di fronte alla FIAT il giorno dopo e, ancora, il 9 ottobre dello stesso anno [Giachetti 1997]. Tipico di una strategia repressiva non selettiva, e denso di conseguenze, è l'intervento della polizia alla manifestazione a Milano il 19 novembre 1969, in occasione di uno sciopero nazionale al quale parteciparono 19 milioni di lavoratori. Uscendo da una manifestazione sindacale al Teatro Lirico, i lavoratori si trovarono di fronte la polizia che seguiva un corteo dei gruppi extraparlamentari. Nel corso di scaramucce con gli agenti, uno dei dimostranti cadde al suolo ferendosi, mentre altri lanciarono cubetti di porfido e altro materiale. Negli scontri morì la guardia di PS Antonio Annarumma.

Anche in questo caso, le versioni delle diverse parti politiche sugli scontri furono alquanto diverse. Secondo il ministro Restivo, i dimostranti avevano aggredito «a freddo» la polizia di scorta al corteo, e Annarumma era morto colpito da una sbarra di ferro. Nel rapporto del prefetto di Milano Mazza si legge che: «Ad vista reparto da folla partivano invettive [...] Per sottrarre reparto stesso ad tentativi di immobilizzazione comandante azionava sirene e iniziava carosello» [*Via Larga* 1970, 79]. Secondo la ricostruzione della sinistra, invece, appena passato davanti al Lirico, senza incidenti, il corteo di una organizzazione extraparlamentare, vi era stata una brusca manovra di una camionetta di scorta, che aveva travolto due persone. All'invito di parlamentari e sindacalisti a far arretrare la colonna di gipponi era stato risposto con lacrimogeni e caroselli, durante i quali, in uno scontro tra due automezzi della polizia, aveva perso la vita il giovane agente. Successivamente la magistratura confermerà questa seconda versione affermando che, come riporterà Malagugini in parlamento, «i funzionari e

gli agenti di polizia in quell'occasione hanno colposamente commesso atti arbitrari»[2] (Camera V, 18910). Secondo il giudice, il carosello dei gipponi era stato «dettato, probabilmente, da una falsa valutazione della realtà»; l'intervento degli agenti, «rimasti in effetti senza comando», è definito come «la causa determinante dell'increscioso e grave stato di tensione determinatosi tra cittadini e forze di polizia e coma la scintilla da cui scaturirono i successivi gravissimi incidenti» [*Via Larga* 1970, 67]. Non vi era stata, secondo la corte, «necessità alcuna di effettuare le cariche e i ripetuti caroselli (eseguiti peraltro senza l'osservanza delle norme relative previste dagli artt. 20 e seguenti del Testo unico leggi di pubblica sicurezza) che gettarono lo scompiglio e il panico in tutti i presenti» [*ibidem*, 68]. Vi erano stati invece «dei comportamenti da ritenersi arbitrari da parte di alcuni appartenenti alle forze di polizia, i quali trascesero, in tale occasione, dai limite delle funzioni a loro demandate» [*ibidem*, 71].

Se gli avvenimenti del Teatro Lirico furono uno degli episodi più eclatanti di *escalation* nel corso di manifestazioni sindacali, ancora fino al 1973, il PCI continuò a denunciare episodi di repressione del movimento operaio. Parlando di una strategia di provocazione in occasione dei contratti dei metalmeccanici – il 19 gennaio 1973 la polizia aveva sparato lacrimogeni nel cortile interno della Lancia; il 14 dicembre era stato caricato il corteo dei lavoratori della FIAT[3] – la sinistra sostenne che il quadro politico incoraggiava forze interne alla polizia a «premere per fare di questo corpo uno strumento di parte, per spingere gli agenti all'uso facile delle armi, per forzare su questo terreno la mano alle autorità politiche, per ricattarle e ottenere la loro copertura» (Camera VI, 4637).

[2] Il bilancio definitivo dei feriti tra le forze di polizia sarà di un funzionario, 15 sottufficiali, 78 guardie, e 4 carabinieri.

[3] In questa occasione, il PCI denunciò la collusione tra questore e FIAT: le forze dell'ordine a Torino «per decenni si sono poste non al servizio dello stato, dell'opinione pubblica e dei cittadini, bensì al servizio di una determinata parte padronale» (Camera VI, 4641).

2. *Prevenzione tra persuasione e intimidazione*

Nel 1969, il capo della polizia Vicari ricordava, nella già citata circolare alla Divisione scuole di polizia, che la tutela dell'ordine pubblico richiedeva innanzitutto «prevenzione», e quindi un'adeguata «attività informativa» – raccomandando «ogni opportuna opera di remora e di persuasione nei confronti degli esponenti delle categorie interessate e dei promotori delle manifestazioni, affinché le vertenze, i contrasti e tutti gli atti conseguenti siano mantenuti entro i limiti di un corretto costume democratico» [Paloscia 1992, 208].

Ancora poco utilizzate da parte della polizia erano comunque quelle strategie di mediazione che faciliteranno una *de-escalation* negli anni Ottanta, così come poco sviluppate erano le funzioni di negoziazione da parte di dirigenti o «facilitatori» bene accetti ai manifestanti. Come dimostra per esempio il già menzionato episodio del Teatro Lirico, la capacità di coinvolgere nella gestione pacifica delle manifestazione gli attori politici e sociali più moderati – come i rappresentanti sindacali – era limitata. Come affermerà un parlamentare della sinistra, «Ogni volta che uno di noi si qualifica mostrando il cartellino, la prima cosa che gli capita è una bastonata subito» (Senato V, 5039).

Si fece invece frequente ricorso, contro politici, sindacalisti e semplici scioperanti, agli strumenti di intimidazione già usati nei decenni precedenti contro il movimento operaio e la sinistra dato che, del resto, l'arsenale dei poteri di polizia era, in questo senso, quasi intatto. Si calcolano 14.000 persone denunciate nel corso dell'autunno caldo; il 46% delle denunce provenivano dall'autorità di pubblica sicurezza e il 13% dall'autorità giudiziaria, ma la parte rimanente da datori di lavoro (17%) e altri soggetti privati (24%) [Giachetti e Scavino 1999, 128]. Nel 1970, secondo un rapporto del prefetto Mazza, furono denunciate a Milano per reati connessi con manifestazioni 1.294 persone, stimate nel rapporto come il 9% delle denunce a livello nazionale; a Torino, nel 1971, furono denunciati 400 aderenti alla sinistra extraparlamentare, di cui 79 in stato d'arresto; nel 1972 e nel primo mese del 1973, 733 di cui 65 in

stato di arresto (Camera VI, 4630). Nell'aprile del 1973, deputati comunisti presentarono varie interrogazioni sulle vessazioni contro i dirigenti sindacali nella vertenza dei metalmeccanici – durata sei mesi, con 200 ore di sciopero e 1.200.000 lavoratori coinvolti – che, come aveva dichiarato la stessa FIAT, si sarebbe potuta concludere prima se non fosse stato per le pressioni per una linea dura da parte del governo. Denunciando licenziamenti e trasferimenti abusivi, serrate, atteggiamenti aggressivi da parte di capireparto, e utilizzazione di guardie private[4], si lamentò che «alla maturità delle lotte, alla combattività della classe operaia, al senso di serietà e responsabilità dei lavoratori italiani, si è reagito con la repressione, con i licenziamenti, le denunce, gli arresti» (Camera VI, 6961).

Frequenti furono le denunce per reati d'opinione. Incriminati furono in particolare i giornali della Nuova sinistra «Lotta continua» e «Potere operaio», ai sensi degli artt. 270, 272, 305 e 416 c.p. per associazione sovversiva, propaganda e apologia sovversiva, cospirazione mediante associazione e associazione a delinquere (Camera VI, 4630). Gli artt. 270, sull'associazione sovversiva («diretta a stabilire violentemente la dittatura di una classe»), e 271, sulla propaganda sovversiva («per l'instaurazione violenta della dittatura di una classe») furono utilizzati ampiamente, soprattutto contro i circoli anarchici.

Molto spesso richiamate furono anche ipotesi di reato come l'adunata sediziosa – tra l'altro contro alcuni arrestati negli scontri all'uscita del Teatro Lirico, poi assolti dato che i giudici, ricordando che tale reato non esisteva nel codice Zanardelli ma solo nel successivo codice Rocco, adottarono una concezione ristretta di «sedizione», definita come una «condotta che sia rivolta a disconoscere i principi della costituzione dello stato [...] e a mettere in pericolo la stabi-

[4] Secondo il governo, vi erano stati nel settore pubblico 8 licenziamenti, 331 sospensioni, 437 multe e ammonizioni; 3 licenziamenti e 221 sanzioni a carico di lavoratori che ricoprivano incarichi sindacali; nel settore privato, 131 licenziamenti, 656 sospensioni, 1.239 multe o ammonizioni; 85 licenziamenti e 203 sanzioni riguardavano lavoratori che ricoprivano incarichi sindacali (Camera VI, 6975).

lità delle strutture e delle istituzioni democratiche dello stato» [*Autorità di polizia* 1970, 77]. Vi furono anche denunce per promozione di riunione senza rispettare l'obbligo di preavviso alle autorità, previsto dall'art. 17 della costituzione, indirizzate in particolare contro coloro che erano visti dalle squadre politiche delle questure parlare al megafono – un caso estremo è l'incriminazione del segretario della camera del lavoro di Terlizzi, in provincia di Bari, per avere preannunciato una riunione ma «spedendo l'avviso in carta semplice e in unico esemplare e non in doppio esemplare, di cui uno in bollo» (rapporto della questura di Bari, citato in *Autorità di polizia* [*ibidem*, 19]).

Si continuò anche a fare ricorso a denunce per i reati di istigazione a delinquere e di apologia di reato (art. 414) e istigazione alla lotta di classe (art. 415), reati intesi in modo ampio, prescindendo dalla reale possibilità di istigare un reato o dall'attitudine consapevolmente apologetica. Per esempio, nella sentenza di condanna del direttore responsabile della rivista «Potere operaio» a un anno e mezzo di carcere senza condizionale per apologia e istigazione a delinquere (sentenza del tribunale di Roma del 5 gennaio 1970), i giudici scrissero che «per quanto concerne l'elemento soggettivo, l'istigazione e l'apologia non richiedono il dolo specifico, ma solo quello generico, [...] senza alcun riferimento al fine che l'agente si è eventualmente posto» [Fazio e Viazzi 1972, 554]. Nella sentenza di condanna a 15 mesi del direttore di «Lotta continua», la corte di assise di Milano (nella primavera del 1970) affermò che «la lotta di classe esiste, ma ciò non significa che le classi sociali in contrasto tra loro debbano necessariamente odiarsi. L'istigazione all'odio tra le classi vulnera la tranquillità sociale e, potendo sfociare nella violenza, non si concilia con il metodo democratico» [*ibidem*, 555]. In entrambi i casi, i direttori responsabili non erano esponenti delle organizzazioni politiche a cui facevano riferimento i giornali, avendo accettato l'incarico in nome della libertà di stampa, dato che la legge prevedeva che solo giornalisti iscritti all'albo potessero svolgere funzioni di direttore. Né le forme né i possibili effetti dell'apologia e dell'istigazione appaiono avere avuto

rilevanza, se uno studente fu condannato, nel 1972 a 14 mesi di reclusione per le frasi scritte sulla tovaglia di carta di una pizzeria [*ibidem*].

Ancora fra i reati di opinione, l'art. 290 c.p. sul vilipendio della repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle forze armate, l'art. 341 sul vilipendio a pubblico ufficiale, l'art. 402 e l'art. 403 sul vilipendio della religione di stato furono alla base di numerose denunce contro attivisti sia dei gruppi pacifisti sia del dissenso cattolico, e anche contro giornalisti della stampa di partito della sinistra che denunciavano episodi di repressione, o sindacalisti che facevano azione di proselitismo davanti ai cancelli delle fabbriche, spesso presidiati dalle squadre politiche delle questure [*Codice del potere* 1970, 504-506]. Nella stessa direzione, si utilizzò anche l'art. 656, sulla pubblica diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose che possano turbare l'ordine pubblico: è il caso, per esempio, dei sindacalisti denunciati per volantini sui dimostranti morti a Battipaglia, o del segretario di una sezione del PSIUP di Prato, denunciato per avere scritto di «cariche brutali della polizia» e «caroselli paurosi con le jeep» a proposito dei fatti di Avola e di Viareggio [*ibidem*, 509]. Per simili commenti critici su interventi delle forze di polizia furono portati in giudizio i giornali di sinistra, inclusa «l'Unità» – incriminata, tra l'altro, per aver scritto che gli incidenti al Teatro Lirico si erano verificati «a causa dell'irresponsabile, ingiustificato comportamento della polizia» [*ibidem*, 515] e per avere diffuso notizie false e tendenziose a proposito dei fatti di Viareggio. Come ricordava del resto il manuale della Ps, la polizia poteva intervenire contro «chiunque pubblica o diffonde notizie false, esagerate o tendenziose, per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico; chiunque annuncia o grida notizie dalle quali possa essere turbata la tranquillità pubblica o privata» [MDI 1966a, 347-348].

L'obbligo di consegnare a prefettura e procura copie degli stampati (legge n. 374/1939) e di indicare luogo e data della stampa oltre che nome e domicilio dello stampatore (legge n. 47/1948) fu richiamato per sequestrare volantini e incriminare gli attivisti che li diffondevano. L'art. 654 c.p.,

che punisce manifestazioni o grida sediziose in luogo aperto al pubblico, e l'art. 655 c.p., che punisce chi partecipa a un'adunata (di dieci o più persone) con fini sediziosi, servirono a denunciare partecipanti ai cortei, anche autorizzati. Occupanti di fabbriche o scuole e università furono accusati di avere violato l'art. 633 c.p., sull'occupazione arbitraria di edifici, l'art. 508, su invasione e occupazione «dell'altrui azienda agricola o industriale», e l'art. 340 contro l'interruzione o turbamento della regolarità di un ufficio, di un servizio pubblico, o di un servizio di utilità pubblica – ciò anche nei casi in cui a essere occupate erano fabbriche con attività produttive già sospese o corridoi di edifici scolastici [*Codice del potere* 1970, 525-539; Stajano 2002, 33-34]. Lo stesso art. 340 fu, insieme all'art. 330 che punisce gli impiegati nei pubblici servizi che abbandonano collettivamente il lavoro, alla base anche di denunce a vigili urbani o medici in sciopero, accusati di avere turbato o abbandonato un pubblico servizio, anche quando gli scioperi erano puramente simbolici, e a manifestanti che occupavano binari e strade[5]. Migliaia furono gli operai incriminati per violenza privata (art. 610) per azioni di picchettaggio davanti alle fabbriche o ai cantieri.

L'uso massiccio del codice penale e del TULPS per intimidire i dimostranti si accompagnò a un'azione altrettanto massiccia di raccolta di informazioni, condotta sia dagli uffici politici delle questure che dai carabinieri, a conferma dell'importanza delle strategie informative menzionate nel precedente paragrafo. La raccolta indiscriminata di informazioni anche su politici, sindacalisti e giornalisti emerse con lo scandalo relativo al SIFAR (il servizio segreto delle forze armate gestito da Giovanni De Lorenzo) che aveva raccolto 157.000 fascicoli nominativi, intestati a politici, sindacalisti, imprenditori, sacerdoti e esponenti delle organizzazioni diocesane. Secondo la commissione parlamenta-

[5] Il procuratore generale di Firenze incriminò, per esempio, in base all'art. 330 c.p. tutti i vigili urbani della Toscana che avevano partecipato allo sciopero nazionale dei dipendenti degli enti locali nel dicembre del 1969 [*Codice del potere* 1970, 541].

re costituita nel 1968 sui fatti del luglio 1964 e sul già menzionato Piano Solo, piano che prevedeva tra l'altro la predisposizione di una lista con i nomi di oltre 700 persone (inclusi uomini politici) da «enucleare» (ovvero arrestare) e portare in luoghi di concentramento, «ogni volta che nei rapporti compresi in una determinata pratica e relativi a eventi di un qualche rilievo venivano citati nomi di persone, dovevano essere formati nuovi fascicoli intestati a questi nominativi» [De Lutiis 1991, 58]. A partire dal 1959, gli uffici per la sicurezza interna fecero formale richiesta alle sedi periferiche di raccogliere «note biografiche e dettagliate notizie sull'attività comunque svolta dai deputati e dai senatori» [*ibidem*]. Le notizie raccolte non dovevano riguardare solo le attività relative alla sicurezza dello stato, ma bensì «tutto quanto ha svolto l'interessato dalla prima giovinezza a oggi nella vita civile, commerciale, professionale, politica, privata e in tutti gli altri campi in cui ha eventualmente operato» [*ibidem*, 59]. Secondo la commissione, i fascicoli venivano di tanto in tanto riscritti e «orientati in ragione della parte politica che [li] utilizzava» [*ibidem*].

Lo scandalo SIFAR non interruppe una utilizzazione delle forze di polizia come organo epistemologico dello stato, attraverso la collezione di notizie anche su semplici cittadini, neanche sospettati di aver commesso reati. Nel 1969 le schede informative (che nel 1957 erano 14 milioni circa) salirono a 20.748.932; l'anno successivo a 21.198.627. Osserva Oliva [1992, 244] che «lo sforzo era imponente non solo in termini numerici, ma anche per la qualità delle notizie, che attraverso gli informatori al servizio dei nuclei investigativi e dei nuclei speciali attingevano direttamente all'interno dei movimenti di opposizione, garantendo la possibilità di seguire l'evoluzione della situazione di classe e di esercitare un'azione di contenimento preventivo».

Nonostante il consistente investimento di energie nelle attività di raccolta di informazioni, le forze di polizia apparivano comunque ostacolate nel loro intervento da una immagine tradizionale del nemico, con una certa difficoltà ad adeguare l'apparato informativo alle nuove esigenza. La sinistra espresse infatti in parlamento la «sensazione che le

nostre forze dell'ordine e i loro dirigenti reagiscano all'impazzata, non sappiano bene che cosa hanno di fronte e seguano passivamente un'abitudine o un indirizzo acquisito, più o meno a ragione, negli anni Cinquanta»; gli uffici politici delle questure «hanno lavorato per anni a indagare, a schedare, a sorvegliare sindacalisti e funzionari dell'apparato comunista, e oggi si trovano di fronte, nelle piazze, i giovanotti sconosciuti di "Potere operaio": si ha l'impressione che si trovino come sconvolti e disarmati di fronte a questa nuova realtà della contestazione» (Senato V, 3168-69).

3. *Governo, ordine pubblico e polizia durante il ciclo di protesta*

L'esigenza di riforme che emergeva anche, ma non solo, dall'interno delle forze di polizia non trovò ascolto in una classe politica debole, divisa e polarizzata sui temi della protesta e dell'ordine pubblico. Come spesso durante i cicli di protesta, il parlamento, così come il paese, si divise tra chi chiedeva maggiori diritti democratici e chi sottolineava la necessità di ristabilire il controllo delle piazze. Per quanto riguardava nello specifico la polizia, poche furono le voci che, dall'una o dall'altra parte, proposero serie riforme nella struttura e nel funzionamento dei vari corpi. Non solo nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico, ma anche nel dibattito su di esse, le tradizioni passate furono rapidamente riesumate, con una sinistra che proponeva il disarmo della polizia nelle manifestazioni, o addirittura l'astensione da ogni intervento nel caso di mobilitazioni sindacali, e una destra che voleva repressione «dura» e «decisa».

I partiti del centro, in particolare, si presentarono come difensori della democrazia, contro gli estremisti di sinistra. L'ala più conservatrice della Dc si trovò spesso alleata all'Msi nella denuncia di una congiura comunista. I dimostranti erano descritti come estremisti di sinistra, agitatori, rivoluzionari di professione, burattini manovrati dai comunisti. La domanda alla polizia era di reprimere il tradizionale nemico della guerra fredda: i comunisti, irresponsabili e

speculatori, faziosi nella loro campagna contro la polizia. Scriverà «Il Popolo» dopo gli scontri davanti alla Bussola a Viareggio nel capodanno del 1969 (2/1/1969) che «la tradizionale veglia di San Silvestro è stata ritenuta dai comunisti occasione propizia per una dimostrazione pubblica diretta contro i pacifici cittadini che si recavano in un pubblico locale a festeggiare». Il ministro Restivo, nel dibattito al Senato, affermò che le forze dell'ordine avevano operato con «equilibrio e prudenza, pur nella necessaria fermezza che le circostanze richiedevano» (Senato V, 3133), contro «atti violenti e vandalici» di una «contestazione distruttiva e senza ideali». Anche per le sue reazioni dopo Battipaglia, il PCI fu accusato su «Il Popolo» (13/4/1969) di «irresponsabile istigazione al linciaggio morale (e non solo morale) delle forze dell'ordine e, con esse, di tutta la classe politica dirigente».

Frequenti erano i riferimenti a «provocatori», comunque appoggiati dalla sinistra ufficiale. A Battipaglia la figura del provocatore emerse nelle osservazioni di «bottiglie incendiarie fatte troppo bene per essere improvvisate»; «facce mai viste»; «sobillatori maoisti consegnati alla polizia» (Camera V 13/4/1969). Dopo la morte di Annarumma, Forlani scrisse sul «Il Popolo» (20/11/1969) che «nel momento in cui le vertenze sindacali si dirigono verso uno sbocco positivo, i gruppi estremisti tentano la radicalizzazione delle tensioni sociali». Lo stesso giornale parlava di «teppisti dell'estrema sinistra», «estremisti di sinistra» che operavano come le squadracce fasciste, violenza per la violenza. Il PCI venne accusato di prendere le distanze dalla sinistra eretica, ma di sfruttare «gli avvenimenti a fini di partito, non senza far comprendere che solo la garanzia del Partito comunista potrebbe assicurare la pace sociale del paese negli anni a venire» (CDS 21/11/1969).

Per uscire dalla crisi si chiedeva, innanzitutto, di ristabilire l'ordine e la legalità. Il fatto stesso che alcune forme di protesta (come l'occupazione) fossero illegali era considerato come squalificante per chi le adottava (Comitato per la difesa dell'università, in ME 3/3/1968). Al dibattito al Senato sui fatti della Versilia, Onofrio Jannuzzi affermerà: «La

carta costituzionale repubblicana, conquistata a prezzo di sanguinante disfatta e di sfolgorante lotta di liberazione [...] ha riconosciuto unica sovranità essere quella del popolo, di tutto il popolo e doversi essa esercitare, con elezioni libere, soltanto a mezzo del parlamento, solo, unico rappresentante legittimo di tutta la volontà nazionale» (Senato V, 3155). Anche la stampa conservatrice, del resto, presentava le proteste come attacco alla democrazia. Come si legge in un editoriale de «Il Tempo» dopo Valle Giulia, «I disordini all'università sono provocati, per ragioni politiche da moscoviti o filocinesi, che hanno trovato il modo di distruggere, anche per il futuro, le istituzioni» (T 2/3/1989). Si stigmatizzava il velleitarismo di una mobilitazione contro i rappresentanti di un popolo libero da parte di una «Italia capellona» che metteva in pericolo «la libertà democratica faticosamente riconquistata con la Resistenza», affermando «la violenza non la vogliamo né da destra né da sinistra» (Senato V, 5228). Un parlamentare del centro dichiarò significativamente che «in uno stato organizzato, in uno stato con rappresentanza parlamentare mi sembra che queste manifestazioni giornaliere abbiano un contenuto eversivo» (Senato V, 13094).

Limitatissime erano, da questa parte, le proposte per una riforma della polizia. Rispondendo alla Camera su Battipaglia, il primo ministro Rumor promise il «perfezionamento dei mezzi tecnici a disposizione delle forze dell'ordine e la sempre più larga dotazione ai reparti di moderni strumenti d'intervento, in modo da assicurare il mantenimento dell'ordine nella piena, doverosa salvaguardia dell'incolumità di tutti» (Senato V, 3134). Alla Camera, nel dibattito sui fatti della Bussola, il PSDI sostenne che, se si voleva disarmare la polizia, occorreva darle altre armi adeguate in sostituzione delle armi da fuoco. Anche fra chi chiedeva interventi più decisi, emergevano comunque critiche rispetto alla incapacità del governo di realizzare una modernizzazione del settore della sicurezza. Dopo Battipaglia si leggeva nel «Corriere della Sera», a proposito degli agenti di polizia: «Li ha pestati, insieme alla gente, lo stato sgangherato che essi sono delegati a difendere» (13/4/1969).

A destra, il governo era sottoposto del resto alle pressioni dell'Msi che denunciava il permissivismo conseguente a un ingresso strisciante del Pci nella maggioranza parlamentare – e il fatto che «dall'"autunno caldo" in Italia ormai tutto sia concesso e nulla sia vietato, purché piaccia al Partito comunista: blocchi stradali, linciaggio di operai, interruzioni di pubblici servizi, aggressioni notturne e diurne [...] incendi di auto, sequestri di persona [...], manifestazioni non autorizzate, formazioni paramilitari» (Camera V, 25468). In una mozione nell'autunno del 1969 il Msi chiedeva «tutela contro la sopraffazione», richiamando il «diffondersi nei cittadini della convinzione che, perdurando l'inerzia dei pubblici poteri, dovranno provvedere da sé alla difesa dei loro diritti» (Camera V, 13566). Alla Camera il missino De Marzio minaccerà apertamente un intervento da vigilantes: «Quando si crea un clima di violenza ognuno reagisce a seconda del proprio temperamento [...]. I nostri militanti e i nostri simpatizzanti tendono a reagire. E, inoltre, qualora la situazione arrivasse oltre i limiti del rischio, si muoverebbero per difendere i loro diritti e i diritti dello stato»[6] (Camera V, 13585).

4. *La sinistra, la protesta e i diritti civili*

Nel dibattito politico, il Pci si presentò come principale esponente di una sorta di coalizione per i diritti civili – composta, a livello di partiti, anche dal Psiup e, in parte, dal Psi – che difendeva, insieme a riforme su svariate tematiche sostantive, anche una diversa concezione della democrazia. Nel dibattito pubblico sui disordini legati alle manifestazioni, la sinistra si schierò dalla parte dei dimostranti, definiti come pacifici e progressisti. Per i fatti della Versilia, i deputati della sinistra chiesero di «colpire severamente le re-

[6] Nel 1970, l'Msi presentò varie mozioni per invitare il governo «a provvedere alla destituzione e alla denunzia per omissione di atti d'ufficio dei dirigenti delle forze di polizia che hanno dato o eseguito ordini contrari alle disposizioni di legge» (Camera V, 18886).

sponsabilità della polizia per l'intervento a fuoco [...] contro un gruppo di giovani che avevano organizzato una pacifica e democratica protesta» (Camera V, 14/1/1969). Con gli stessi toni, a proposito della manifestazione in cui perse la vita Saverio Saltarelli, Malagugini presentò alla Camera l'immagine «di un sempre più forte e unitario movimento popolare che vede saldarsi attorno alla classe operaia gli altri strati laboriosi del paese, le masse giovanili e studentesche e che, in una straordinaria ricchezza di articolazioni, tende a costruire, attorno agli obiettivi delle riforme, lo sbocco politico capace di consolidare, rendere irreversibili le conquiste del passato, consentirne di nuove e più avanzate» (Camera V, 23927).

L'avversario era individuato nelle forze reazionarie che rispondevano con la violenza della polizia alle domande di riforma. Fu ricordato spesso, nei dibattiti parlamentari così come sulle pagine de «l'Unità», che l'Italia era «uno dei pochi paesi continentali che dalla fine della guerra in poi ha visto centinaia di cittadini della repubblica perdere la vita sotto il piombo della polizia» (Senato V, 3143). La polizia era vista come «al servizio della borghesia» – a tradizionale difesa dei privilegiati, tradizionalmente attuata attraverso la provocazione. Tipica, per esempio, la reazione agli incidenti del capodanno 1969. Alla Bussola di Viareggio la polizia avrebbe, secondo «l'Unità», sparato per difendere, come da tradizione, i ricchi: «Signore in abito lungo da sera e uomini in smoking attraversano frettolosamente la strada del mare diretti alle loro fuoriserie. Camionette, jeep, camion, autolettighe, gazzelle e pantere con i motori rombanti e i lampeggiatori accesi sono sempre schierati a difesa dei ricchi». E ancora: «Le forze dell'ordine erano schierate a difesa del fortino dei ricchi: una bomboniera piena di gioielli, visoni, cincillà, profumi e vetture lussuosissime» (U 2/1/1969). Dei dimostranti scriveva il quotidiano comunista che «spinti da un sacrosanto sdegno per le ostentazioni sfacciate che la ricchezza fa di sé, essi si organizzano in gruppi autonomi e, senza chiedere il permesso a nessuno, scendono in piazza» (U 3/1/1969). Anche nel dibattito parlamentare, i senatori della sinistra ribadirono che lo studente

ferito apparteneva «a una famiglia di sfruttati, che proviene da una delle zone più povere della nostra provincia, una famiglia di operai che vive nella miseria»[7] (Senato V, 3138).

L'intervento coercitivo della polizia risuonava con la tradizione di stragi fra i dimostranti che aveva segnato il movimento dei lavoratori in Italia, anche nel secondo dopoguerra. Dopo i fatti di Viareggio, presentati da «l'Unità» come un «nuovo eccidio», Pajetta a Pisa ricordò ai giovani i «martiri della resistenza della classe operaia». Dopo i morti di Battipaglia, la direzione del PCI chiese le dimissioni di Restivo, esprimendo sdegno per «l'eccidio poliziesco» tipico di una «politica scelbiana», e il segretario generale della CGIL stigmatizzò la politica «borbonico-scelbiana» delle armi contro le manifestazioni operaie.

La brutalità della polizia – non di rado criticata anche dai movimenti giovanili di DC e PRI e dalle ACLI – veniva spesso menzionata a giustificare la solidarietà con i dimostranti che «reagivano alle provocazioni». A proposito dei citati avvenimenti alla manifestazione antifascista a Torino, la sinistra in parlamento accusò la polizia di essere «piombata in forze su piazza Castello» (Senato V, 5908), pur sapendo che lì «si era accumulata una carica di sentimenti antifascisti che non sarebbe restata inerte di fronte a una carica di polizia estremamente violenta» (Senato V, 5909). Dopo la morte di Saltarelli, in un documento della CGIL, si affermava che «i lavoratori italiani non assisteranno passivi a questa violenza poliziesca che si scatena sempre contro chi lotta per la libertà».

La responsabilità dell'acutizzarsi del conflitto venne spesso localizzata nelle trame oscure delle forze più retrive orientate a un rovesciamento – o almeno restringimento – della democrazia. Spesso si accusò che «nelle forze di polizia e anche in altri poteri dello stato vi sono partecipazioni

[7] Anche Saltarelli fu presentato su «l'Unità» (14/12/1970) come studente, figlio di povera gente, impegnato contro le ingiustizie e per un futuro migliore. Nel dibattito su Battipaglia si sottolineò che erano state le lavoratrici del tabacchificio a occupare i binari: «Altro che la ricerca dei fomentatori venuti da fuori» (Camera V, 6624).

e connivenze attive ai fenomeni, ai moti eversivi, alle iniziative squadristiche e fasciste» (Camera V, 25447). Dopo la morte di Saltarelli, «l'Unità» invitò a «farla finita con la tolleranza e la compiacenza verso gli intrighi e le realtà torbide che si nascondono in certi ambienti delle forze dell'ordine» (14/12/1970), denunciando la presenza a Milano di una sede di provocatori «con agganci in certi ambienti politici, anche internazionali e che si avvale della complicità ad alto livello di funzionari e delle cosiddette "forze dell'ordine"» (U 19/12/1970). Dopo che, a Pisa, nell'autunno del 1969, uno studente era stato ucciso da un candelotto lacrimogeno durante una protesta contro una manifestazione a sostegno dei colonnelli greci, il senatore comunista Perna affermerà rivolto al ministro: «lei non può ignorare che vi è un tentativo diffuso e largo per ricondurre l'azione di rottura e di provocazione di pattuglie a ciò addestrate, sempre pronte a rompere la legalità repubblicana, a un disegno politico [...] di risolvere in termini di ordine pubblico la tensione dei conflitti sociali in atto» (Senato V, 10258). Da questo punto di vista, spesso riemerge la diffidenza verso una polizia che apparentemente mantiene nel suo corpo dirigenti coinvolti in passato con l'estrema destra. In parlamento, si denunciava il fatto che «quando si cercava lo scontro, il comando era affidato a degli autentici sbirri, invasati ed eccitati» (Senato V, 5910), spesso con precedenti considerati come poco rassicuranti[8].

L'*escalation* sarebbe stata accentuata da una sempre maggiore militarizzazione dell'ordine pubblico. Dopo la morte di Saltarelli, il Psi milanese chiese una inchiesta per sapere, tra l'altro, perché si impiegavano strumenti di repressione peri-

[8] Si denunciò che il questore di Napoli, Alianello, era stato coinvolto nella strage delle Fosse Ardeatine e i carabinieri in Versilia erano guidati dal colonnello Caroppo, accusato da «l'Unità» di avere sparato negli anni Cinquanta contro i braccianti di Comacchio. Il questore di Torino «è l'uomo che ha dato tante lezioni ai confinati di Ventotene, dimostrando la sua forza e la sua autorità con i sovversivi e i confinati [...] l'obiettivo era di umiliare l'antifascismo torinese e di dare una prova di forza della polizia [...] l'obiettivo era quello di creare un'atmosfera tesa» (Senato V, 5535).

colosi per la pubblica incolumità, come per esempio «candelotti lacrimogeni rivestiti di metallo e ad alta tossicità, sparati ad altezza d'uomo» (CDS 15/12/1970). L'addestramento in polizia era ritenuto una «scuola di violenza». Come si legge su «l'Unità», nei commenti sui fatti di Avola,

> non è un mistero che in certe caserme della Celere, dai tempi di Scelba, sono stati creati dei veri e propri corsi di «studio» il cui scopo è soltanto di istillare nella mente di ogni poliziotto il «dovere» di picchiare operai, manifestanti, di fare piazza pulita a ogni costo. Una scuola dove si insegna soltanto a odiare. E non è un mistero che, spesso, gli stessi agenti vengono letteralmente segregati per giorni e giorni nelle caserme, per consentirgli poi di «sfogarsi» sui manifestanti [...] E ancora, non è un mistero che durante l'addestramento per i «caroselli» delle camionette agli autisti si fa capire di non andare tanto per il sottile (8/12/1968).

Le tattiche di *escalation* erano interpretate come pianificate per bloccare ogni domanda di riforma. Libertini alla Camera, nel dicembre del 1969, affermò che «Da quando l'ondata di lotte è cominciata, da quando questo movimento civile di rinnovamento del paese è cominciato, la polizia ha fatto di tutto, in tutte le occasioni, per drammatizzare alcune situazioni, per esasperarle» (Camera V, 13596). Soprattutto di fronte alla convinzione di connivenze delle forze di polizia con i neofascisti, la sinistra ribadì un diritto all'autodifesa. In parlamento, a proposito dei fatti di Torino, si sostenne che «è bene che si sappia con chiarezza questo, ditelo alla vostra polizia: non si illuda che possa continuare quest'opera di violenza e di aggressione senza che gli operai e i giovani rispondano, perché non sono pecore, sono uomini e difendono la loro dignità» (Senato V, 5538). Dopo che a Battipaglia una camionetta aveva travolto un bambino, si osservò che «la folla a questo punto ha fatto quel che doveva, cioè ha impedito che la polizia potesse andare ancora oltre su questa linea» (Camera V, 6625). A proposito degli avvenimenti del Teatro Lirico, Basso si disse sicuro che in casi come questi, «l'intervento della polizia è già di per sé una vera e propria provocazione perché si dimostra che la mentalità dei nostri governanti non è muta-

ta dai tempi passati. Essi continuano a considerare lo sciopero un fatto sedizioso [...] e schierano una polizia alla quale hanno insegnato queste cose, che hanno educato a considerare la manifestazione di piazza come un fatto di sovversione che deve essere punito» (Camera V, 12563).

La soluzione alla *escalation* di violenze era individuata in una politica di profonde riforme, che includesse un ampliamento dei diritti di manifestazione e una riduzione dell'armamento della polizia, con sostanzialmente una rinuncia a intervenire nei conflitti di lavoro e nei conflitti politici, considerando la presenza stessa della polizia come provocatoria. Dopo i fatti di Viareggio, Paolo Bufalini scrisse in un fondo su «l'Unità» (5/1/1969) che «quando forze di polizia intervengono contro manifestanti e hanno con sé le armi, per questo solo si determina una situazione drammatica e i colpi finiscono spesso col partire. I cittadini, purtroppo ben fondatamente, sono portati a vedere ogni volta che la polizia interviene in tale modo, il volto di uno stato ostile, che considera i cittadini che scioperano e manifestano dei sovversivi, dei potenziali criminali, dei quali, di fatto, è anche consentito fare giustizia sommaria». A proposito degli avvenimenti al Teatro Lirico di Milano, sfociati nella morte di Annarumma, le segreterie milanesi di CGIL, CISL e UIL ricordarono che avevano esplicitamente chiesto al questore di Milano «la garanzia della non presenza delle forze di polizia nella manifestazione al Teatro Lirico: ciò non è avvenuto [...] questo è il bilancio della inutile provocatoria presenza di forza pubblica alla manifestazione organizzata dai sindacati milanesi» (U 20/11/1969). Dopo i fatti di Battipaglia, la sinistra ricordò che inizialmente la situazione era tranquilla «proprio perché non era ancora intervenuta la polizia, la quale tutte le volte che interviene [...] fomenta i disordini e provoca [...] il degenerare delle libere manifestazioni democratiche» (Camera V, 6623).

Come in passato, la richiesta immediata fu il disarmo della polizia. Alla fine degli anni Sessanta, sia il PCI che il PSIUP presentarono in parlamento mozioni che – contro «l'intollerabile situazione creata dalla tradizionale politica governativa di reclutamento, organizzazione e addestramento del-

le forze di polizia come destinate a combattere contro un nemico interno» (Senato V, 3977) – chiedevano al governo di «disporre che le forze di polizia impegnate in servizio di ordine pubblico non siano dotate di armi da fuoco; e a disporre che le forze di polizia non intervengano nelle vertenze di lavoro» (Camera V, 19802). Dopo i morti di Avola, Terracini su «l'Unità» (8/12/1968) – in un articolo con il titolo *Disarmatela!* – affermerà: «La polizia come strumento di salvaguardia e repressione della criminalità deve evidentemente figurare nell'organizzazione del nostro stato, ma adeguatamente ridimensionata da quel massiccio organico che essa oggi ha sotto specie di forze di combattimento civile e opportunamente riattrezzata ai suoi scopi essenziali, il che significa largamente disarmata». Pajetta dichiarerà durante il dibattito parlamentare su Battipaglia, «proprio quando l'arma si fa omicida, bisogna toglierla dalle mani di chi è tentato dal mitra, di chi oscilla tra l'isterismo della sparatoria all'impazzata e la fuga» (Senato V, 5541). Il giorno dopo i fatti di Battipaglia dodici milioni di lavoratori parteciparono a uno sciopero generale con al centro la richiesta che la polizia in servizio di ordine pubblico non portasse armi – secondo «l'Unità», «scioperando [...] milioni di lavoratori hanno votato per il disarmo della polizia» (U 12/4/1969).

Nel dibattito politico i riferimenti alla necessità di una specifica riforma delle strategie di intervento della polizia sono però rari. Dopo le speranze iniziali suscitate dal centrosinistra, si diffuse l'impressione che la finestra di opportunità si era nuovamente richiusa sia sulle speranze di riforme più radicali – «riforme di struttura», nel linguaggio di allora – sia sulle più ridotte ambizioni di modernizzazione. Mentre valori e comportamenti si trasformavano radicalmente, il sistema politico istituzionale apparve incapace di tenere il passo con questi mutamenti.

5. *La polizia senza riforma*

Come si è già ricordato nel precedente capitolo, negli anni Sessanta il nuovo capo della polizia, Angelo Vicari, già

prefetto di Milano, aveva introdotto una serie di innovazioni orientate a modernizzare la polizia stessa. Durante il ciclo di protesta, vennero inoltre spesso chiesti – e qualche volta offerti – nuovi strumenti tecnici per la polizia. Alla fine degli anni Sessanta, il governo proporrà in un disegno di legge di aumentare le indennità d'alloggio di 30.000 lire per gli sposati e 10.000 per i celibi e, inoltre, di aumentare l'indennità giornaliera di ordine pubblico («in considerazione dei particolari gravosi rischi e disagi connessi con l'espletamento dei servizi di sicurezza pubblica», Camera V, 13577).

A proposito delle risorse disponibili per le forze dell'ordine, raccolta di informazioni e azioni di diffida continuarono a essere facilitate da poteri della polizia ancora considerevolissimi. Sulla base del TULPS, la polizia esercitava controlli sui mestieri più vari. Tra i locali soggetti a licenza vi erano alberghi, ristoranti, gestori di biliardi, stabilimenti balneari, esercizi di rimessa di autoveicoli, stallaggio, e attività quali mediazione, prestiti, fiere campionarie, guide, corrieri, interpreti, installatori di ascensori. Si mantennero inoltre ampi i poteri di divieto di manifestazione in luogo pubblico, di cui si è già detto nei precedenti capitoli.

L'ordine pubblico rimase peraltro il campo di intervento privilegiato e di esso si manteneva una concezione ampia, come «insiemi di principi» sui quali si fonda una «armonica convivenza». Vicari sottolineava per esempio che

> Per ordine pubblico deve intendersi lo stato di pubblica tranquillità e di sicurezza delle persone, che consente il pacifico svolgimento della vita sociale [...]. L'ordine pubblico, conforme allo spirito della costituzione, è la situazione nella quale sia assicurato al cittadino l'esercizio dei diritti di libertà, la possibilità di svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria professionalità fisica e morale; l'ordinato vivere civile, che è essenza, giustificazione, meta dello stato libero e democratico [Paloscia 1992, 205].

Sulle pagine della «Rivista di Polizia», la democrazia era vista ancora come potenziale fonte di disordine – scriveva, per esempio, un viceprefetto che «se in uno stato autorita-

rio, dove massima è la compressione delle libertà del singolo, l'ampiezza dei poteri della polizia è tale da rendere del tutto trascurabile l'ipotesi di eccessi, nello stato democratico, invece, dominato soprattutto dall'esigenza del rispetto dell'individuo e della sua sfera di autonomia, la conseguente limitatezza dei poteri di polizia ne rende naturalmente assai più facile l'eccesso» [Sparano 1968, 268].

Per quanto riguarda le strategie di controllo, il regolamento sul servizio territoriale e di presidio, ancora in vigore, autorizzava l'impiego dell'esercito e l'uso di armi da fuoco a colpo singolo contro «perturbatori disarmati» e armi automatiche in caso di resistenza armata (cfr. cap. III). Il già citato *Manuale di istruzione militare e professionale per allievi guardie e guardie di Ps* [Mdi 1966a] segnalava, tra le modalità esecutive di controllo delle manifestazioni di piazza, gli sbarramenti a onda: «catena per mano o a braccetto – sospingere se del caso la folla con il moschetto impugnato dalle due mani all'altezza del petto – eventuale uso dello sfollagente» [*ibidem*, 338]. Altri strumenti raccomandati erano i lacrimogeni, «lanciati anche in mezzo alle masse per scompaginarne le fila» [*ibidem*, 358], e l'autoidrante antitumulto a varia potenza di getto, che, si ricordava, «può costituire serio pericolo per una persona che ne venga investita a meno di 15 metri di distanza» [*ibidem*, 372]. Anche qui si raccomandava di focalizzare l'intervento coercitivo sui «capi»: «Procedendosi coattivamente contro la folla, è sempre necessario procedere a individuare e arrestare i facinorosi, i provocatori, coloro che disobbediscono all'ordine delle autorità, coloro che commettono specifici reati» [*ibidem*, 349].

L'azione di prevenzione è concepita in questa fase prevalentemente come «repressione anticipata». Come si legge ancora nel *Manuale di istruzione militare e professionale per allievi guardie e guardie di Ps* [Mdi 1966a], l'intervento in ordine pubblico consiste oltre che di repressione anche di osservazione – sia diretta (pattugliamenti ecc.) sia indiretta (obbligo alle persone di fornire alcuni dati) – e prevenzione – cioè, «nell'applicazione dei provvedimenti idonei a impedire atti o fatti che avrebbero conseguenze dannose per la

società» [*ibidem*, 326]. Per le manifestazioni non consentite, il manuale raccomandava efficienti misure di osservazione e vigilanza per garantire l'osservanza del divieto, intervenendo sugli «eventuali gruppi di convenuti mano a mano che arriveranno, disciogliendoli prima ancora che essi giungano al loro scopo e che formino più folti e pericolosi assembramenti» [*ibidem*, 335].

La mancata riforma nella struttura organizzativa e nei poteri di polizia si rifletteva del resto in un sapere di polizia permeato dalla tradizionale concezione di «polizia del sovrano». Ancora nel citato manuale si intimava alla recluta di evitare «discorsi contro la Religione, i suoi simboli e i suoi Rappresentanti, contro lo stato, il governo, le istituzioni, le autorità e le persone che li rappresentano» [*ibidem*, 135]. Secondo il regolamento, occorreva la stima del pubblico, ma vi era anche «l'obbligo di essere risoluti ed energici» [*ibidem*, 329]; con «urbanità e cortesia non disgiunta, però da adeguata fermezza» [*ibidem*, 333].

Gli scontri con i manifestanti si inseriranno su questa cultura di base, con una diffusa insofferenza per i vincoli a un intervento «deciso». Per esempio, nelle lettere a «Ordine pubblico», rivista di confronto sui temi della polizia diretta da Franco Fedeli, veniva lamentata la tolleranza di molte manifestazioni – il fatto che non si potevano usare armi e che la polizia «non deve "far paura alla piazza" e quindi deve badare bene a usare al minimo idranti, candelotti fumogeni, jeep e via dicendo, opponendosi solo con i sorrisi e gli incitamenti verbali alla persuasione, agli assalti con bastoni, sbarre di ferro, catene di biciclette, lanci di sassi, perfino con armi» [Fedeli 1981, 25]. In un'autobiografia, un agente di polizia [Medici 1979] ricorda che, nel 1968, nella Celere si era sviluppato un odio verso gli studenti, «figli di papà», con spirali di vendette che portavano a vantarsi di «picchiare gli studenti», a cercare nei pestaggi una rivincita.

Del resto, proprio la protesta degli studenti rendeva necessario un adeguamento nelle tecniche di intervento – dato che, come lamentava un vicequestore, a partire dal 1968, «tutta la nostra esperienza si è rivelata, di fronte alle

tattiche di guerriglia cittadina, praticamente inutile»; non solo si moltiplicavano, rispetto alle proteste operaie, i luoghi e divenivano più incerti i tempi delle manifestazioni, ma «gli studenti sono giovani, portano scarpe da tennis e corrono come atleti in pista. I nostri uomini hanno un'età media che si aggira intorno ai 36-37 anni, portano gli scarponi, l'equipaggiamento, sicché il loro sforzo a star dietro a cortei tanto mobili è enorme» [Giachetti 2002, 178]. Le stesse tattiche utilizzate dagli studenti, del resto, apparivano agli agenti come provocazioni tanto più pericolose, quanto più irriverenti. Secondo la stessa fonte,

> C'è l'improvvisazione, c'è la sorpresa. Quando un corteo giunge a un quadrivio, non è raro che si scomponga e le parti imbocchino direzioni diverse. Non sappiamo dove andare [...] loro si mettono a correre e si ricompongono nella direzione opposta. [...] Gli operai che scioperavano erano seri, gli studenti è come se giocassero. Ho visto uomini esasperati dai «serpenti di Mao», quei cordoni che formano, tenendosi per mano, lunghi, snodati, coi quali si muovono a zig zag, avvolgendoci, circondandoci, come se si stesse tutti giocando in un giardino d'infanzia [*ibidem*].

Con l'autunno caldo, l'immagine del nemico si allargò agli operai, in particolare ai metalmeccanici, considerati come «nemico pronto ad aggredirci» [Medici 1979].

Anche sulla «Rivista di Polizia», i progetti di disarmo della polizia in ordine pubblico erano denunciati – in modo simile a quanto osservato nel precedente capitolo – come tentativo di «disarmo morale e psicologico prima che materiale». Scriveva il commissario capo di Ps Giuseppe Alessi [1969, 493] che «nelle manifestazioni cosiddette pacifiche, alcuni facinorosi usano fionde, bottiglie molotov, bastoni, occhiali, fazzoletti antigas lacrimogeni e altri strumenti pericolosi e li adoperano largamente. Non è concepibile che gli agenti debbano marciare e resistere contro bombe e fionde e pietre e bottiglie molotov armati soltanto di manganelli di gomma, di idranti, di candelotti fumogeni, di scudi di plastica e infine di molta pazienza e sopportazione». Un intervento «fiacco» ed «episodico», «rischia di esporre quasi sempre i reparti della forza pubblica agli

insulti e alle fitte sassaiole dei rivoltosi». Del resto, «in una democrazia sana e ordinata i cittadini manifestano la loro volontà col voto, attraverso i loro rappresentanti e la loro stampa, non nelle piazze e tanto meno con la violenza» [*ibidem*].

In questo clima, faceva fatica a emergere una concezione professionale del poliziotto che invece si vedeva ed era visto come «inferiore». A illustrare l'immagine che dei poliziotti avevano i loro superiori basta il *Manuale di istruzione militare e professionale per allievi guardie e guardie di PS* [MDI 1966a] dove, alla voce «Norme di buon comportamento», si ricordava che «in conversazione, e comunque in presenza di altri, è indice di cattiva educazione: pulire, tagliare o limare le unghie; mettersi le dita in bocca o nel naso, pulirsi le orecchie, soffiarsi il naso rumorosamente e guardare dentro il fazzoletto dopo esserselo soffiato; tossire in faccia agli altri, sputare, sbadigliare, grattarsi [...] fermarsi a gambe divaricate o, peggio ancora, appoggiarsi al muro» [*ibidem*, 137], mentre a tavola «è di pessimo gusto lanciare pallottole di pane, noccioli e torsoli di frutta o, peggio, mettere ingredienti estranei nel bicchiere o piatto altrui»[9] [*ibidem*, 142].

L'autoimmagine sembra inoltre caratterizzata da una percezione di isolamento dal mondo circostante che, nelle lettere dei poliziotti alla rivista «Ordine pubblico», si traduceva nelle lamentele per i «poliziotti trattati come lebbrosi»; «malvisti dai superiori, "sparati" addosso dai delinquenti, scordati dal parlamento e dal governo, odiati dai protestanti e dagli scioperanti, sebbene a noi non sia consentito né di protestare né di scioperare» [Fedeli 1981,

[9] Per quanto riguarda le donne, si avvertiva che «la società moderna impone, nei rapporti con l'altro sesso, la più assoluta parità di posizione e di diritto. Esiste una sola differenza, che si identifica nella diversa complessione fisiologica della donna e nella sua più acuta sensibilità, nel bisogno di aiuto, di conforto, di tenerezza, nell'esigenza di sentirsi protetta, difesa [...] compatisci i suoi momenti di debolezza, giustifica la sua maggiore emotività» [MDI 1966a, 145]. E ancora: «Non è buona educazione ballare sempre con la stessa dama e trascurare quelle signore e signorine che non siano né giovani né avvenenti» [*ibidem*, 144].

20]. Venuta meno la copertura politica e ideologica della guerra fredda, la delegittimazione e l'isolamento della polizia nella popolazione che la accompagnava, cominciarono infatti a essere sentiti, in modo sempre più acuto, anche all'interno del corpo. Nelle parole di un agente da noi intervistato, negli «anni Sessanta con gli scontri di piazza e con l'uccisione di persone, di manifestanti, si arrivò all'apice negativo dei rapporti tra la gente e le forze dell'ordine, in quanto queste erano viste [...] in maniera molto negativa, visto che operavano col pugno di ferro, diciamo così» (Intervista MI 19/11/1994). In particolare rispetto al movimento dei lavoratori, riemergeva la reciproca diffidenza. Come ricorda uno degli agenti intervistati: «i poliziotti, come i carabinieri, erano un oggetto da perseguire, diciamo così. Anche i lavoratori ci lanciavano bulloni, quello che capitava. Si organizzavano, per questo, con spranghe di ferro. Poi col passare del tempo, e con la riforma stessa che è subentrata, si è cercato di avere, diciamo così, un dialogo, un certo che di fiducia tra il poliziotto, il lavoratore e il sindacato. Che tuttora vige» (Intervista MI 12/11/1994).

Militarizzazione, assenza di diritti sindacali, limitata professionalità cominciarono comunque, alla fine del decennio, a essere stigmatizzate, anche dagli stessi agenti, come condizioni che facilitavano reazioni brutali da parte della polizia. Non solo l'impostazione dell'intervento della PS rimaneva prevalentemente militare, ma l'inquadramento militare persisteva anche nella struttura organizzativa, privando gli appartenenti alle forze di polizia del godimento di molti dei diritti garantiti dalla costituzione. Ogni rivendicazione continuava ad essere considerata come insubordinazione e punita con l'espulsione e la denuncia ai tribunali militari; per violazioni minori si andava davanti alla commissione disciplinare che poteva imporre sanzioni di vario tipo[10]. La preparazione era da più parti definita come deplorevole e avvilenti le condizioni di lavoro. Se questi elementi di critica

[10] Per esempio, sette giorni di arresto vennero comminati dalla commissione disciplinare a un poliziotto trovato a leggere «l'Unità» [Del Bosco 1971].

interna erano già emersi negli anni Cinquanta, le speranze di riforma innescate dal centrosinistra contribuirono a coagulare richieste di intervento anche nel settore della polizia.

Non a caso, una delle conseguenze più inaspettate del ciclo di protesta furono le rivendicazioni, dall'interno stesso del corpo, di una riforma democratica della polizia – destinata però a vedere la luce solo negli anni Ottanta. I frequenti e intensi servizi di ordine pubblico facevano aumentare lo scontento interno per un'utilizzazione dell'agente di polizia squalificata e squalificante. «Ps» era, cominciarono a dire i poliziotti stessi, una sigla per «Poveri sfruttati», «24 ore su 24 in servizio, senza straordinari». Nel 1969, aumentarono le proteste per il trattamento economico che, nonostante la condizione di «militari permanentemente in servizio», era inferiore a quello dei carabinieri. Quando una commissione di parlamentari visitò le scuole di polizia «in fondo alla caserma, gli agenti schierati salutavano anche loro, ma alzavano le mani sfregando pollice e indice con quel gesto che significa "soldi, soldi, soldi"» [Fedeli 1981, 30]. Cominciarono a manifestarsi insofferenze per le condizioni di lavoro – anche più giornate intere in servizio, con scarso cibo e poche ore di sonno. Si criticava il regolamento che vietava di sposarsi prima dei 28 anni e richiedeva comunque l'autorizzazione ministeriale per il matrimonio – «e magari dopo che hai aspettato il superiore non dà il permesso perché un parente della promessa simpatizza per un certo partito». Stigmatizzata era anche la mancanza di una rappresentanza sindacale: «il netturbino guadagna il doppio di me. Io non posso scioperare né manifestare. Il netturbino sì. Io non ho un sindacato. Il netturbino sì» [*ibidem*, 29].

Le proteste si intensificavano con il ritmo degli interventi di ordine pubblico. Il 28 marzo 1969, una lettera a «l'Unità» confermò che, dieci giorni prima, vi era stata un'azione di protesta alla caserma Bicocca. Nello stesso mese, alcuni funzionari di polizia inviarono una petizione al presidente della repubblica, ai presidenti dei due rami del parlamento e al presidente del consiglio, dove denunciavano il «disconoscimento di ogni diritto umano», il «declassa-

mento di ogni forma di dignità e di personalità», l'«azione cieca di dispotismo dei prefetti» [Del Bosco 1971]. In aprile, alla scuola sottufficiali di Ps venne rifiutato il rancio. Il 25 ottobre 1969, «l'Unità» titola *Hanno scioperato a Torino gli operai del reparto manganelli*, riportando la testimonianza di un agente: «Siamo diventati quelli del manganello. Basta una riunione di studenti o una fabbrica in sciopero e a noi tocca restare a disposizione in caserma. Per gli scioperi alla Fiat ci hanno tenuto 13 ore in servizio e dopo 3 ore di sonno eravamo di nuovo sui tigrotti ai cancelli di Mirafiori. Quando si è stanchi, coi nervi a pezzi, si carica e si picchia con più rabbia» [Giachetti e Scavino 1999, 106]. Subito dopo la morte di Annarumma, l'Ansa diede notizia di una manifestazione di malcontento delle guardie di Ps del terzo reparto Celere per i pesanti servizi di ordine pubblico a Milano (Cds 20/11/1969). Nel dicembre del 1969, in parlamento, il ministro ammise proteste nella polizia a Milano, legate all'eccezionale ritmo di impiego[11]. Dopo la morte di Saltarelli, il «Corriere della Sera» riportava uno «stato di nervosismo e di allarme che si è certamente impadronito di taluni reparti delle forze dell'ordine, insufficienti a fronteggiare il violento attacco dei reparti organizzati di estremisti neo-anarchici» (Cds 15/12/1970).

Mentre le insoddisfazioni si esprimevano individualmente nell'autolicenziamento – non rinnovarono la ferma l'11% dei reclutati nel 1969, quasi la metà dei funzionari abbandonava entro due o tre anni dall'arruolamento[12] [Del Bosco 1971; Pansa 1970a e 1970b] – cominciò a prendere corpo, come vedremo nel prossimo capitolo, l'idea del sindacato.

[11] In particolare, il 19 novembre in una compagnia del reparto Celere e il giorno successivo da parte di un reparto rientrato da Bergamo alla caserma di piazza Sant'Ambrogio. In un'interrogazione (Camera V, 13570), si chiederà di sapere se era vero che erano stati lanciati gas lacrimogeni nelle camerate per riportare l'ordine.

[12] Tra il 1961 e il 1968, l'80% di chi faceva domanda per arruolarsi nel corpo delle guardie di Ps veniva dal sud; il 48% non andava oltre la licenza elementare [Volpi 1975]. Tra il 1961 e il 1974, l'85% degli arruolati proveniva da regioni meridionali; il 44% non superava la licenza elementare [Volpi 1978, 282-283].

6. *Ordine pubblico e nuovi movimenti: una conclusione*

Concludendo, il ciclo di protesta degli anni Sessanta rappresenta una sfida alle concezioni dell'ordine pubblico, senza però riuscire a produrre – almeno nel breve periodo – accenni significativi di riforma. In tema di polizia, così come del resto di università, se il centrosinistra aveva riaperto un dibattito su possibili innovazioni, esso si era dimostrato troppo debole e internamente eterogeneo per riuscire a portarle a termine, così che, anzi, le mobilitazioni stesse avevano contribuito alla sua crisi. Dall'interno della polizia, del resto, non vi erano sufficienti risorse, né in termini di azione collettiva né di influenza sulle istituzioni rappresentative, da permettere una pressione verso una modernizzazione. Se dunque in altri paesi i cicli di protesta avevano portato a trasformazioni nella organizzazione della polizia, in Italia invece le mobilitazioni sociali interagirono con un sistema politico fortemente polarizzato, mentre l'emergere di nuovi movimenti sociali si incontrò con un ritorno alle vecchie strategie di controllo dell'ordine pubblico.

Per quanto riguarda le strategie coercitive, gli interventi di ordine pubblico furono spesso basati su uno schieramento massiccio dei reparti, con utilizzazione durante le cariche di caroselli con gli autoblindo e lacrimogeni ad altezza d'uomo. Nelle strategie persuasive, le denunce per reati d'opinione contribuirono a un ritorno alla «prevenzione repressiva» che aveva caratterizzato il decennio precedente. Anche le strategie informative rimasero basate sul controllo diffuso su tutti gli attori politici, inclusa l'opposizione parlamentare. Il mantenimento di una struttura di polizia militarizzata, strettamente dipendente dal potere politico centrale, ancora dotata di notevoli poteri discrezionali e orientata più all'ordine pubblico che alle investigazioni favorì certamente il ritorno alle strategie del passato. Rispetto agli anni Cinquanta, comunque, la presenza dei socialisti al governo ebbe un effetto di legittimazione della protesta operaia, con una maggiore attenzione a pratiche di negoziato, seppure molto informali, almeno nel caso delle manifestazioni sindacali. La crisi del centrosinistra si riflesse in una

gestione confrontativa dell'ordine pubblico, all'interno di quella che fu definita come strategia della tensione, culminata con la strage di piazza Fontana nel dicembre del 1969.

Anche nel dibattito politico riemersero gli schemi interpretativi del passato. Nate con le speranze di riforma del centrosinistra, le mobilitazioni avevano contribuito alla sua crisi, mettendone a nudo le divisioni interne. Ciò facilitò la polarizzazione dell'opinione pubblica e la radicalizzazione di atteggiamenti e comportamenti sia degli studenti, sia dei loro avversari. A sinistra, la polizia era vista come strumento di governo della borghesia, disposta a usare le armi più estreme per una repressione del movimento operaio e dei suoi alleati. Sebbene obiettivo degli interventi della polizia non fosse più principalmente il movimento operaio e i partiti della sinistra, questi ultimi solidarizzarono con le nuove vittime di quelle che erano viste come le vecchie tattiche della polizia. Se anche in altri paesi europei e non – dalla Germania alla Francia, dagli Stati Uniti al Giappone [della Porta 1995] – gli interventi della polizia contro i dimostranti produssero reazioni critiche sia nei movimenti sia nella «vecchia sinistra», in Italia i momenti di *escalation* si saldarono con la profonda diffidenza verso il governo e la «sua» polizia, nutrita dai ricordi della dura repressione della opposizione negli anni Cinquanta. La mancanza di fiducia in un rispetto delle regole del gioco da parte della opposizione portò del resto, anche nel governo, a un ritorno alle immagini del passato – dei manifestanti come provocatori, e dei comunisti come loro, oggettivi o soggettivi, alleati.

I temi di una necessaria riforma della polizia rimasero marginali in questo dibattito. Se al ciclo di protesta – il lungo autunno – italiano seguirono anche delle riforme, seppure male implementate, la forte spinta al cambiamento fu in buona parte bloccata o deviata. Dominante nell'immaginario collettivo degli attivisti del movimento, e anche in parte in quello dei loro alleati, rimase quindi la convinzione – trasmessa attraverso l'intervento repressivo della polizia e la mobilitazione della destra radicale – della utilizzazione da parte dello stato di una strategia della tensione, orientata all'annientamento fisico della opposizione. Ne seguì, come

vedremo nel prossimo capitolo, una lunga *escalation* di violenza fino al terrorismo. Tuttavia, già in questi anni, l'apertura a sinistra del quadro politico introdusse elementi di moderazione soprattutto nel controllo delle mobilitazioni operaie, avviando un lungo e contrastato processo di trasformazione.

CAPITOLO SESTO

Gli anni Settanta: tra domande di riforma e spirali di violenza

Il 22 novembre 1975, con il governo guidato da una coalizione Dc e Pri, una manifestazione antimperialista era stata organizzata a Roma dai gruppi della Nuova sinistra Lotta continua (Lc), Avanguardia operaia (Ao) e Partito di unità proletaria (Pdup), insieme al Comitato per il riconoscimento immediato della Repubblica popolare dell'Angola. Secondo il ministro dell'Interno Gui, dopo che il corteo di circa duemila persone era giunto a piazza Navona, una quindicina di giovani, con volti coperti da fazzoletti rossi, si erano staccati dal corteo e, dopo avere costruito una barricata, avevano cominciato a lanciare molotov e oggetti contundenti contro l'ambasciata dello Zaire. Cercando di spegnere dei veicoli in fiamme, un carabiniere si era appiccato il fuoco alla divisa – il ministro ricordò che «in genere queste bottiglie molotov sono confezionate con ingredienti che si attaccano alla persona e producono ustioni dolorosissime e di difficile guarigione» (Camera VI, 25070). A questo punto, un «altro carabiniere, al fine di difendere la propria incolumità e quella dei colleghi e ritenendo di non potere in altro modo contrastare l'azione violenta e aggressiva degli attaccanti, esplodeva al loro indirizzo sette colpi con la pistola d'ordinanza. Avendo notato che nel frattempo il carabiniere Colantuono era caduto a terra e che, da parte dei dimostranti continuava il lancio delle bottiglie incendiarie con le vampate conseguenti e la gragnuola degli oggetti contundenti, il sottotenente Bossio esplodeva a sua volta due colpi con la propria pistola. Nella circostanza anche la guardia di pubblica sicurezza Romano Tammaro del V distretto di polizia, in servizio sul posto in abito civile, sparava sette colpi della propria pistola d'ordinanza calibro 9 a scopo intimidatorio, al fine di impedire che alcuni dimostranti trascinassero via, per sottrarlo all'arresto, un giovane rimasto a terra ferito» (Camera VI, 25170). Il giovane a terra ferito era Pietro Bruno, militante di Lotta continua; morirà poco dopo.

Molto diversa fu, come sempre, la ricostruzione dei partiti dell'opposizione di sinistra. Nel dibattito alla Camera, Pci e Psi denunciarono che «i colpi d'arma da fuoco hanno raggiunto la vittima alle spalle, mentre altri furono sparati mentre lo stesso

giovane era caduto a terra» (Camera VI, 25068-9). Secondo il quotidiano «Lotta continua», che pubblicò le foto dei carabinieri che sparavano, Bruno era stato trascinato per 20 metri, e poi lasciato a terra agonizzante, mentre un carabiniere gli sparava di nuovo con una pistola scarica, dicendo «così ti ammazzerei». L'autopsia confermerà che Pietro Bruno era stato colpito di spalle, e che il secondo colpo era stato probabilmente sparato quando era già a terra.

Nel dibattito parlamentare, deputati del PCI si dichiararono vicini alla «modesta famiglia di lavoratori» di Bruno, ricordando il motivo «nobile e generoso» che era alla base della manifestazione e sottolineando che «i mezzi a disposizione della polizia [...] sono oggi tali da poter garantire l'ordinato svolgimento di manifestazioni, scoraggiandone e rintuzzandone gli eccessi, anche gravi, senza ricorrere all'uso delle armi. Lo testimoniano decine e decine di manifestazioni che si sono risolte, malgrado momenti di tensione e scontri talvolta assai violenti, ben diversamente rispetto a quella di cui ci occupiamo» (Camera VI, 25073). Pur nella opposizione a gesti avventuristici, «elemento voluto e oscuro di provocazione», l'uso delle armi da fuoco era interpretato come esempio delle conseguenze gravi della nuova legge sull'ordine pubblico, la così detta legge Reale (cfr. *infra*). Mentre anche i repubblicani protestavano per i 16 colpi sparati ad altezza d'uomo, il PSI dichiarava che «con la morte del giovane Bruno tornano alla nostra mente gli spettri di antichi episodi, di dolorose vicende che credevamo di avere per sempre ricacciato nel passato. Tutti abbiamo nella memoria il ricordo di decine di giovani, lavoratori, studenti, pacifici cittadini, caduti sotto il piombo nelle nostre piazze e nelle nostre strade» (Camera VI, 25078). L'«Unità» criticò i carabinieri che avevano sparato, ma anche «certe forme di lotta che si prestano a essere utilizzate per la strategia della tensione», invitando a esercitare la massima vigilanza per isolare e battere ogni tentativo che mira a sconvolgere la civile convivenza. Vicino al PCI, il quotidiano romano «Paese sera» pubblicò varie testimonianze (tra l'altro, da parte della squadra politica della questura) che smentivano la versione dei carabinieri, secondo la quale gli aggressori avevano sparato per primi, aggiungendo che il giovane era stato colpito alle spalle, e fece appello ad «una polizia nuova, preparata ai suoi veri compiti democratici». Condanna per l'uccisione fu espressa in comunicati emessi dalla federazione romana del PCI, dal Comitato di coordinamento cittadino eletti organi rappresentativi della scuola, e dalla federazione romana di CGIL, CISL e UIL. Lo stesso «Corriere della Sera» denunciò che Bruno era stato colpito nuovamente quando era già a terra moribondo, chiedendo truppe specializzate

per il controllo dell'ordine pubblico. Delegazioni dei compagni di scuola di Bruno verranno ricevute al Senato e alla Camera dove chiederanno una inchiesta parlamentare, oltre che il riconoscimento dell'Angola.

Il 21 aprile 1977, nel corso di una manifestazione a Roma, fu ucciso l'agente di Ps Settimio Passamonti, membro del movimento per la democratizzazione della polizia. Il «Corriere della Sera» titolò *Gli ultrà sparano contro la polizia a Roma. Un agente morto, un altro grave e molti feriti: i manifestanti erano collegati alla così detta Autonomia, piccoli nuclei radicalizzati e semimilitarizzati.* Secondo la ricostruzione del quotidiano, alle 14.30 il rettore aveva chiesto l'intervento della polizia contro una «minoranza isolata» dal movimento degli studenti, che aveva invece accettato di sgombrare alcune facoltà occupate. Dopo l'arrivo della polizia: «Una manciata di secondi, poi i bagliori di due bottiglie incendiarie rianimavano la guerriglia sopita. Si udivano cinque colpi secchi. Ancora spari. L'esplodere dei candelotti lacrimogeni. La raffica dei proiettili investiva in pieno un drappello di poliziotti lanciati all'inseguimento degli assalitori» (Cds 22/4/1977). Passamonti fu colpito a morte, e la polizia si ritirò temporaneamente mentre tra gli uomini della Celere, alcuni dotati di giubbotti antiproiettile, cresceva la tensione. Un altro agente fu ferito gravemente e si sparse la voce che cecchini sparavano dalle finestre. Solo alle 18, polizia e carabinieri riuscirono a riconquistare il controllo dei luoghi dove era caduto l'agente Passamonti.

In questo caso, nessuna versione alternativa a quella ufficiale fu presentata all'opinione pubblica. Il Pci chiese una partecipazione delle forze popolari alla difesa dell'ordine democratico che annientasse i provocatori infiltrati tra gli studenti, esprimendo sdegno per atti criminosi che colpivano l'ordine democratico e solidarietà alle forze dell'ordine. Cossiga, ministro dell'Interno, propose leggi più restrittive (tra l'altro, la chiusura delle radio libere, ispiratrici di episodi di violenza, e maggiori pene per la detenzione abusiva di armi) affermando che era «tempo di decisioni severe e fermissime»: «Da oggi in poi a chi attaccherà lo stato con le armi, lo stato risponderà nello stesso modo». Le manifestazioni pubbliche furono vietate a Roma per un mese. Il «Corriere della Sera» definì gli autonomi come «piccoli gruppi di sovversivi [...] usciti da ogni logica civile e politica», «stolidi provocatori», «infima minoranza», isolati persino dall'estrema sinistra; «la Repubblica» come «criminali senza attenuanti», «minoranza sparuta ma agguerrita e pronta a tutto», simili alle bande fasciste del 1921; «l'Unità» come «nemici della democrazia e dei lavoratori».

Sia Passamonti sia l'agente ferito appartenevano all'ancora non riconosciuto sindacato di polizia collegato a CGIL, CISL e UIL. Il comitato di base del sindacato della questura di Roma in un comunicato chiese «al governo di astenersi dalle rituali manifestazioni di cordoglio e concentrare invece tutte le energie per prevenire manifestazioni che [...] provocano uno stato di crescente tensione nel paese» (PSE 22/4/1977). L'assemblea degli allievi della Scuola sottufficiali di pubblica sicurezza di Nettuno, presso cui erano in servizio le due vittime, ribadì, in un documento consegnato al ministro, la richiesta che gli allievi non fossero utilizzati in servizio di ordine pubblico, sollecitando un maggiore coordinamento delle forze, oltre che «un'azione preventiva e un intervento efficace per risolvere le tensioni sociali». Un fratello di Settimio Passamonti rese omaggio a Francesco Lo Russo, militante del movimento studentesco morto a Bologna durante una manifestazione pochi giorni prima, in risposta a un messaggio di cordoglio inviato dalla famiglia Lo Russo. Gli agenti di PS aderenti al Movimento per il sindacato di polizia distribuirono volantini dove si chiedeva che forze dell'ordine e cittadini si unissero per sconfiggere il disegno eversivo in atto nel paese.

L'isolamento dell'ala radicale del movimento fu immediato anche in una parte della Nuova sinistra. Gli studenti tornarono nell'università, dove si svolse una concitata assemblea che mise gli autonomi in minoranza. AO e PDUP denunciarono coloro che avevano voluto «condurre lo scontro con la polizia a livelli estranei al movimento degli studenti» (CDS 23/4/1977); «il manifesto» (22/4/1977) titolò *Ucciso a Roma un ufficiale di polizia, due feriti gravi. Vera destra e falsa sinistra hanno sparato per liquidare il movimento*. In un comunicato, il PDUP affermò che «I nuovi luttuosi eventi dell'università di Roma mostrano un'assai preoccupante *escalation* di provocazione insensata. Il movimento degli studenti riceve un colpo durissimo a opera di minoranze che fanno da supporto oggettivo all'intervento in forze della polizia». Il Movimento lavoratori per il socialismo (MLS) definì l'uccisione di Passamonti come parte di «azioni provocatorie di gruppi di sedicente autonomia operaia [...] che si inseriscono in una nuova ondata di provocazioni sanguinose ordite dalle forze reazionarie interne e esterne al nostro paese».

In un'altra parte del movimento, comunque, l'uccisione dell'agente trovò giustificazioni e sostegno. All'assemblea del giorno successivo agli avvenimenti, gli autonomi scacceranno con la violenza gli altri studenti per poi votare un documento in cui si diceva: «il movimento ha risposto alle provocazioni poliziesche con gli strumenti di difesa che i proletari hanno da sempre utilizzato nelle

manifestazioni di massa». Gli autonomi del Collettivo di via dei Volsci affermarono di non sentirsela di criticare chi «risponde col fuoco al fuoco». Anche «Lotta continua» scrisse che era stata la polizia a cercare il morto: «Con determinazione la DC ha compiuto un altro passo nel suo progetto reazionario. Agendo secondo piani preparati e per altro annunciati pubblicamente il governo non ha esitato alle prime mosse di una pacifica occupazione di facoltà dell'ateneo di Roma a far entrare la polizia, a scagliarla contro gli studenti, a sparare raffiche di mitra, a fare giungere all'università i tiratori scelti», riportando testimonianze di studenti secondo le quali «l'agente Passamonti è uscito da un vicolo sparando all'impazzata e seguito dai suoi colleghi che potrebbero benissimo averlo colpito a morte» (LC 22/4/1977).

A meno di un mese di distanza dall'uccisione dell'agente Passamonti, il 12 maggio 1977 perse la vita una giovane dimostrante, Giorgiana Masi. Per quel giorno, i radicali avevano promosso, con l'adesione di Democrazia proletaria (DP), PDUP, LC e del movimento degli studenti, una manifestazione per festeggiare l'anniversario della vittoria laica al referendum sul divorzio. Per «evitare provocazioni», i radicali avevano promesso che non ci sarebbero stati interventi politici, ma solo raccolta di firme per un altro referendum e spettacolo musicale. La deroga al divieto di manifestazione in vigore a Roma – chiesta anche da PSI, PLI, Sinistra indipendente e sindacati – non venne concessa: la polizia, dopo avere lasciato montare il palco, intervenne in massa (con oltre mille tra poliziotti, carabinieri e agenti della guarda di finanza) per sciogliere la manifestazione. I radicali sistemarono un tavolinetto davanti a palazzo Madama per raccogliere le firme, ma vennero allontanati da una carica, con uso di manganelli e calci di fucili, durante la quale furono colpiti anche giornalisti. Il deputato Pinto denuncerà di essere stato preso a calci mentre era seduto a terra. Alle 14 furono bloccati gli accessi a piazza Navona; alle 15 battaglioni di carabinieri risalirono per corso Rinascimento, con i moschetti impugnati per la canna. Seguirono cariche, con caroselli e lacrimogeni.

Il giorno dopo, «la Repubblica» intitolò *Ancora guerra a Roma. Una ragazza uccisa e numerosi feriti. Tragico errore che si doveva evitare*, riportando di candelotti lacrimogeni sparati ad altezza d'uomo e colpi di arma da fuoco da entrambe le parti, oltre che di agenti in borghese isterici, che «sembravano drogati». L'autopsia confermerà che Giorgiana Masi era stata uccisa da un tiratore inginocchiato a distanza di venti metri, nel corso di cariche violente contro le femministe che facevano un sit-in autorizzato. Pochi giorni dopo, la presenza di poliziotti in borghese sarà confermata

dal capo della polizia, che negherà però che gli agenti fossero travestiti – «Sono giovani e si vestono come i giovani» (R 17/5/1977). Secondo la ricostruzione del ministro Cossiga in parlamento, nel corso della manifestazione non autorizzata dei radicali, dopo alcuni episodi di resistenza non violenta, vi erano state sassaiole e molotov contro la polizia, che era dovuta intervenire con lacrimogeni per contrastare «tattiche da guerriglia urbana»[1] (Camera VII, 7515).

Il PCI, che sosteneva dall'esterno il governo, con toni neutrali chiese di «interrogare il ministro dell'Interno per conoscere i fatti che hanno preceduto, accompagnato e seguito i vari incidenti di ieri a Roma; per conoscere su di essi il giudizio del governo; e per sapere infine come il governo stesso pensi di dare ai cittadini sicurezza per lo svolgimento della vita del paese» (Camera VII, 7512). Durante il dibattito parlamentare, la «vecchia» sinistra si presenterà con un volto d'ordine, accusando i radicali di avere provocato la reazione dura della polizia con la decisione di forzare il divieto di dimostrare. Radicali e femministe verranno accusati di organizzare manifestazioni dove si «innescano i manovratori della guerriglia», delle cui azioni essi diventavano responsabili – «non si può non essere d'accordo con l'esasperazione degli agenti di polizia e dei carabinieri, che sono giovani come tutti gli altri, che sono figli di operai» (Camera VII, 7523).

Molto diversa da quella del ministro, sostanzialmente accettata dal PCI, era la versione della opposizione – rappresentata, oltre che dai radicali, dallo sparuto gruppo di parlamentari di Democrazia proletaria (DP) e PDUP. In parlamento, essi denunciarono l'*escalation* prodotta dalla chiusura dei dimostranti in piazza Navona, chiedendo «perché non sia stato consentito il deflusso dei passanti, dei cittadini dalle zone occupate militarmente e perché siano state invece costrette queste persone a concentrarsi in vicoli e piazze dalle quali non potevano uscire e perché contro di loro ci si è accaniti con il lancio di candelotti lacrimogeni» (Camera VII, 7513). Marco Pannella dichiarò di avere contato 21 poliziotti armati in borghese, travestiti da manifestanti: «I ceffi di cui sto parlando avevano la pistola e, non appena i candelotti esplodevano, sparavano dentro al fumo» (Camera VII, 7525), affermando che solo dopo ore di cariche con i lacrimogeni, le «200 persone chiuse a Campo de' Fiori, bombardate da tutte le parti da lacrimogeni che rendeva-

[1] Altre otto persone erano rimaste ferite, di cui una per un colpo di pistola. Anche un agente era stato colpito da un proiettile. Vi erano stati 49 identificati e 11 arrestati per vari reati, tra cui tentato omicidio. Nella notte, era seguito un attentato contro il ministero degli Interni.

no l'aria tossica fino al punto da divenire davvero irrespirabile, hanno cominciato a divellere delle pietre per cercare di aprirsi un varco» (Camera VII, 7526). Emma Bonino, deputata radicale, dichiarò inoltre di aver visto «agenti in borghese, vestiti in bluejeans, esattamente come i dimostranti, con le pistole nella fondina», fare la spola tra i cordoni di polizia e Campo de' Fiori.

Anche una parte della stampa criticò l'intervento delle forze dell'ordine. Un giornalista del «Corriere della Sera» testimoniò che, durante le cariche con le camionette, un agente aveva sparato dal tetto della jeep con un fucile con candelotto innescato a un manifestante che si trovava a cinque metri di distanza. Dopo essere stato colpito, il dimostrante era stato quindi brutalmente pestato dagli agenti. Anche «Paese sera» denunciò l'uso di lacrimogeni ad altezza d'uomo, la presenza di poliziotti in borghese con sbarre di ferro e il pestaggio dei feriti. L'Associazione italiana reporter e fotografi parlò di tentativi di limitazione della libertà d'informazione attraverso interventi brutali di agenti, con la tolleranza dei loro superiori. Undici giornalisti di «Corriere della Sera», «Paese sera», «la Repubblica», «Il Messaggero», «il manifesto» e ADN Kronos denunciarono in una lettera aperta la presenza di agenti in borghese armati, che avevano sparato più volte. La stessa rivista «Nuova Polizia e Riforma dello Stato», vicina al movimento per la riforma della polizia, criticò l'uso di personale in borghese, riportando le proteste dei celerini che non sapevano come riconoscere i colleghi travestiti, e chiese chi avesse ordinato le squadre in borghese, chi le avesse comandate, chi avesse disposto che la polizia giudiziaria fosse impegnata in ordine pubblico, rivelando inoltre che ai 25 agenti in borghese era stato fatto firmare un impegno a non riconoscersi nelle foto pubblicate su «Il Messaggero».

L'*escalation* continuerà nei giorni seguenti. Il 14 maggio, a Milano, da una dimostrazione convocata da DP si staccheranno 300 autonomi che assalteranno la polizia sparando e uccidendo il sottufficiale Custrà. I servizi d'ordine del movimento, che avevano cercato di tenere lontani gli autonomi, erano stati aggrediti con chiavi inglesi. Il 19 maggio, per impedire manifestazioni, a Roma vennero usati dieci cingolati blindati con mitragliatrici, trenta a Torino, altri a Napoli.

Questi episodi illustrano efficacemente le dinamiche di *escalation* che portarono agli «anni di piombo» della fine del decennio. Innanzi tutto, vi fu una militarizzazione dello scontro di piazza, fra forze di polizia sempre più armate, e frange di manifestanti sempre più violente e preparate

«militarmente» allo scontro. In secondo luogo, se nel 1975 la vecchia sinistra aveva ancora una posizione critica rispetto alle azioni più dure della polizia, nel 1977 ci fu invece un allineamento del più grande partito di opposizione sulla posizione del governo di difesa della democrazia attraverso la repressione dura di una frangia radicale. La presenza del terrorismo, come residuo di un ciclo di protesta che aveva trovato solo timide risposte in termini di riforme, ridusse infatti gli spazi per una coalizione per i diritti civili, contribuendo a una militarizzazione, seppure selettiva, degli interventi di ordine pubblico.

Accanto alla radicalizzazione della protesta, vi furono comunque degli effetti imprevisti e «striscianti» del ciclo iniziato nel decennio precedente. Per quanto lentamente, e nonostante l'*escalation* in piazza, vennero introdotti dei germi positivi che contribuiranno, soprattutto nel decennio successivo, a disinnescare le forme più violente di conflitto: da un lato, la critica alla violenza crebbe all'interno degli stessi movimenti sociali; dall'altro, il ciclo di protesta produsse una delle sue conseguenze più inattese, favorendo l'emergere di un movimento per la riforma democratica della polizia. È a queste dinamiche che guarderemo in questo capitolo.

1. *Le strategie di ordine pubblico negli anni di piombo*

Il controllo della protesta negli anni Settanta è caratterizzato da una strategia di utilizzazione della forza contro frange sempre più violente dei movimenti, mentre si riducono consistentemente gli interventi repressivi durante manifestazioni sindacali.

Nel corso del periodo, i frequenti conflitti con le forze dell'ordine radicalizzarono una parte dei movimenti, giustificando in alcune frange la scelta della clandestinità [della Porta 1990]. Se le Brigate rosse furono fondate nel 1970, fu soprattutto nella seconda metà del decennio che le organizzazioni clandestine cominciarono a destare serie preoccupazioni. Sia il numero delle azioni terroristiche sia quello delle formazioni clandestine di sinistra ebbero, infatti,

un'impennata a partire dal 1976: tra il 1976 e il 1980, 97 persone persero la vita e 145 rimasero ferite nel corso degli attentati del terrorismo «rosso». Nel 1978, vi fu una delle azioni più clamorose delle BR: il rapimento, e successivamente l'omicidio, del presidente della DC, Aldo Moro. Nel corso del decennio, inoltre, il terrorismo «nero» interagì con quello «rosso», con un susseguirsi di massacri di cittadini inermi che culminarono nella strage di Bologna, nell'agosto del 1980. Il conflitto all'interno delle stesse élite sui modi per affrontare le frequenti crisi portò a instabilità governativa, con una compresenza di riforme e repressione.

La risposta più immediatamente visibile dello stato alla protesta fu quella in termini di ordine pubblico «in piazza». Nel corso degli anni Settanta, le istituzioni reagirono alla radicalizzazione dei movimenti della sinistra libertaria con una strategia coercitiva basata sull'uso massiccio della forza che, in molte occasioni, riportò alla tradizione degli anni Cinquanta; a un uso parziale di strategie di negoziato e alla continuazione di una strategia di raccolta di informazioni ad ampio raggio.

Come emerge negli episodi appena descritti, le tattiche della polizia per controllare la protesta continuavano a mescolare elementi più tolleranti – che infatti avviarono un sistema di negoziato tra polizia e dimostranti – con una crescente durezza, soprattutto verso le manifestazioni della sinistra extraparlamentare e dei, più radicali, gruppi autonomi, caratterizzati questi ultimi da alti livelli di legittimazione teorica e pratica di forme di protesta violenta. Inoltre, come in passato, vi fu uno schieramento militare degli agenti, mirante a compensare con il numero le insufficienze dell'equipaggiamento e della formazione professionale. Sebbene la polizia non facesse più frequente ricorso alle armi da fuoco, le tecniche d'intervento alle manifestazioni non furono in grado di evitare vittime, specialmente quando grosse unità di polizia caricavano i dimostranti con i caroselli di gipponi e i candelotti lacrimogeni, sparati talvolta ad altezza d'uomo. La lista dei dimostranti che persero la vita durante le cariche si allungò nel corso del decennio. Fra il 1970 e il 1975, sette tra manifestanti e passanti morirono nel corso degli interventi

delle forze dell'ordine a seguito di ferite da manganello, investiti dai gipponi, o colpiti da candelotti lacrimogeni [Canosa 1976, 274-285]. Anche nella seconda metà degli anni Settanta, le strategie della polizia alle manifestazioni non invertirono l'*escalation*. L'avere a che fare con militanti armati di pistole P38 giustificò l'uso di armi da fuoco da parte delle forze di polizia – in alcuni casi, agenti in borghese – anche se vennero colpiti manifestanti disarmati. Per scoraggiare le frequenti violazioni ai divieti di manifestazione, reparti di polizia e esercito vennero in alcuni casi dislocati in occupazioni di intere città.

A proposito dell'utilizzazione di armi da fuoco, già prima dei già citati casi sfociati nella morte di Pietro Bruno e Giorgiana Masi, in un episodio con simile dinamica aveva perso la vita l'attivista del movimento studentesco Roberto Franceschi, il 23 gennaio 1973. Secondo la ricostruzione fatta alla Camera dal ministro degli Interni, alla fine di un'assemblea studentesca, quando i poliziotti avevano ripreso posto sugli automezzi per rientrare in caserma, dal pensionato erano uscite un centinaio di persone, armate di spranghe e chiavi inglesi, molotov e cubetti di porfido che avevano assalito i poliziotti. Dopo che una molotov aveva incendiato il tetto di una camionetta, l'autista era sceso dal mezzo con il copricapo in fiamme e, vedendo un tenente ferito da un sasso, era stato preso dal panico – così «sparava alcuni colpi di pistola all'indirizzo degli aggressori. Anche un sottufficiale aveva sparato in aria a scopo intimidatorio per liberarsi dalla stretta in cui era venuto a trovarsi» (Camera VI, 4311). Un dimostrante, Roberto Franceschi, era rimasto ucciso e un altro, Roberto Piacentini, ferito. Sia il Pci che il Psi avevano però rifiutato la tesi della legittima difesa. Il Pci aveva chiesto di chiarire le responsabilità per il «modo dissennato con cui vengono usate le forze di polizia, anche con l'utilizzazione di armi da fuoco contro lavoratori e studenti» (Camera VI, 4310). Il sindacato unitario milanese aveva proclamato un'ora di sciopero «perché sia fatta luce sulle responsabilità». Nell'aprile del 1975, a Firenze, morirà l'iscritto al Pci Rodolfo Boschi colpito da un proiettile sparato da un agente. In questa occasione, fu

denunciata la presenza di squadre speciali di agenti con capelli lunghi e jeans, armati e a volto coperto, si disse alle dipendenze dell'antiterrorismo.

Una strategia certamente pericolosa per l'incolumità dei dimostranti, ancora frequentemente usata per disperdere le manifestazioni, erano i caroselli con jeep e auto di servizio. Fu in una carica con gli autoblindo che perse la vita, il 18 aprile del 1975, l'insegnante Giannino Zibecchi, mentre partecipava a una manifestazione di protesta per l'uccisione, avvenuta il giorno prima a Milano, da parte di un estremista di destra, del giovane attivista del movimento studentesco, Claudio Varalli. Da un corteo di ventimila manifestanti si erano staccati piccoli gruppi armati di pietre, tondini di ferro, bottiglie molotov, che avevano rotto i vetri di un cinema, del negozio dell'Alemagna, della sede del settimanale «Lo Specchio» e della vicina federazione del Msi. Secondo la ricostruzione del ministro Gui – che condannò l'aggressione fascista, ma anche «l'assurda volontà di rappresaglia e vendetta» (Camera VI, 21534) – la forza pubblica aveva risposto con lacrimogeni ai dimostranti, che avevano incendiato nove mezzi delle forze dell'ordine e ferito 21 agenti. Il ministro dichiarerà che l'autocarro che aveva travolto Zibecchi aveva avuto il parabrezza sfondato da una pietra e il guidatore era svenuto. Nel maggio del 1975 a Napoli, schiacciato da una camionetta della Celere durante una protesta dei disoccupati, perse la vita Gennaro Costantino.

Frequentissime furono le accuse di brutalità gratuite nel corso delle cariche e dopo gli arresti. L'episodio più eclatante fu la morte del giovane anarchico Franco Serantini, colpito ripetutamente e violentemente durante una carica della polizia contro una manifestazione di protesta per un comizio elettorale dell'Msi a Pisa il 5 maggio 1972. Scrive Corrado Stajano [2002, 62]: «Le testimonianze raccolte subito dopo il 5 maggio, rese da persone che hanno assistito ai fatti, dimostrano che la polizia ha operato [...] come in un rastrellamento o in una esercitazione di controguerriglia da piazza d'armi, con una sproporzione di forze di sette a uno». Arrestato, il giovane Serantini morirà in carcere due

giorni dopo per lesioni contusive in diverse parti del corpo, e soprattutto al cranio, provocate da colpi contundenti, tra i quali, secondo i periti, il calcio di un fucile. In un articolo di Umberto Terracini sulla rivista del Pci, «Rinascita», intitolato *Un assassinio firmato*, la responsabilità della morte del giovane anarchico viene attribuita a «tutte le componenti del poderoso apparato repressivo» dello stato: «I poliziotti hanno infatti massacrato a mazzate il giovane sventurato; i carcerieri, in complicità con i vari funzionari della prigione, lo hanno abbandonato senza cure nella sua straziante agonia; e infine un giudice ha creduto di gettare sull'atroce dramma la gelida coltre burocratica della sua verbalizzata indifferenza, fingendo di non accorgersi che interrogava un morente»[2] [*ibidem*, 93]. Il processo per omicidio preterintenzionale si concluderà con una sentenza di non doversi procedere essendo ignoti gli autori; un capitano e un agente di Ps saranno riconosciuti responsabili del reato di falsa testimonianza. Il funzionario di polizia che aveva arrestato Serantini, affermando di averlo sottratto alle violenze di colleghi, lascerà presto la polizia.

Le strategie negoziate ebbero incerta applicazione ai nuovi movimenti degli anni Settanta – come affermerà un agente da noi intervistato, «Io ho vissuto in prima persona quegli anni là, negli anni Settanta c'è stato solo scontri. Era difficile che si entrasse con toni di mediazione, c'era lo scontro subito» (Intervista Fi 28/11/1994). Soprattutto una volta innescata l'*escalation* di violenza, la stessa immagine che la polizia aveva dei manifestanti scoraggiava ogni tentativo di negoziato. Osserverà un agente di polizia anni dopo: «Il problema è quello della qualità dell'interlocutore. È chiaro che se io mi trovo di fronte un corteo illegale, vale a dire composto da gente armata di spranghe o con i caschi da motociclista, non ho alcuno spazio di mediazione, ed ecco i problemi di ordine pubblico degli anni Settanta» (Intervista Fi 10/11/1994).

[2] Per quell'articolo, Terracini verrà incriminato dalla procura della repubblica di Roma per vilipendio dell'ordine giudiziario e delle forze armate.

Se l'*escalation* rese difficile la mediazione con le frange più radicali dei movimenti, molto diversa fu comunque la situazione in relazione al movimento operaio. Gli intensi contatti con il movimento sindacale durante la mobilitazione degli agenti di polizia per una riforma del loro corpo, di cui si dirà fra poco, portarono infatti a un forte ripensamento sul controllo delle manifestazioni operaie. Non a caso, nel 1977, il ministro dell'Interno dichiarerà alla commissione affari costituzionali del Senato che, a fronte dell'aumento della criminalità, vi era invece una situazione meno aspra per quanto riguarda la vita politica e sindacale: «Le organizzazioni sindacali [...] si fanno carico in maniera molto responsabile delle esigenze dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per questo, lo scorso anno è stato registrato un calo dei reati contro l'ordine pubblico» («Polizia Moderna», 1977, n. 2, p. 8).

Per quanto riguarda le strategie informative, nel 1968 il casellario politico centrale, ereditato dal fascismo, venne dismesso, mentre fu istituito un servizio centrale per la sicurezza dello stato. La Divisione affari riservati fu, nel 1969, sostituita dal Servizio informazioni generali e sicurezza interna, nel 1974 trasformatosi in Ispettorato generale per l'azione contro il terrorismo. Si mantennero, comunque, gli uffici politici delle questure, affiancati da nuclei regionali per l'azione contro il terrorismo. Nel 1978, con il decreto di riforma dei servizi di informazione e sicurezza, vennero creati l'Ufficio centrale per le investigazioni generali e per le operazioni speciali (UCIGOS), mentre nelle questure le funzioni degli uffici politici vennero ereditate in buona parte dalle Divisioni investigazioni generali operazioni speciali (DIGOS), nelle questure maggiori, e dagli Uffici investigazioni generali operazioni speciali (UIGOS), nelle questure minori. Secondo la circolare n. 5006/M/14/A del gabinetto del ministero dell'Interno, del 31 gennaio 1978, la DIGOS provvede alla «raccolta delle informazioni relative alla situazione generale politica, sociale economica e civile del paese e di quelle relative alla prevenzione e al ristabilimento dell'ordine pubblico». La raccolta delle informazioni deve essere realizzata nel rispetto della costituzione e

delle leggi vigenti e avere come scopo l'interesse pubblico (cit. in «Rivista di Polizia», 1978, p. 435). Differentemente dalla squadra mobile, che ha funzione di polizia giudiziaria per reati «comuni», la DIGOS non solo si occupa di reati «politici» – cioè, nella definizione dei suoi stessi dirigenti, di reati «connessi con finalità politiche» – ma affianca alle funzioni di polizia giudiziaria (di investigazione sui reati) funzioni di raccolta di informazioni. Nell'assolvere a questo secondo tipo di funzioni, equivalenti a quelle svolte dai servizi segreti, la DIGOS si differenzia da questi ultimi per la sua dipendenza dall'autorità giudiziaria, che si concretizza nell'obbligo di informare i giudici della presenza di eventuali reati. Tuttavia, per interventi «visibili» (o espliciti) oppure «invisibili» (tramite infiltrato) di raccolta di informazioni, la DIGOS non ha bisogno di alcuna autorizzazione dalla magistratura, e perciò può essere descritta come una sorta di servizio segreto operante all'interno della polizia[3].

L'attività di raccolta di informazioni continuò a essere condotta in modo capillare. Ancora alla metà degli anni Settanta, il PCI accusava le squadre politiche delle questure di agire come corpi separati, con un personale selezionato sulla base della «fedeltà politica al notabile democristiano più forte a livello locale», protestando per l'attività di raccolta di notizie sui membri dei partiti della sinistra istituzionale, schedati come «elementi pericolosi per la sicurezza dello stato» [Flamigni 1975, 192]. Secondo la stessa fonte, la schedatura copriva il 90% dell'attività degli uffici politici, con fascicoli aperti su quasi il 10% della popolazione [*ibidem*]. Nell'azione di schedatura erano inclusi parlamentari comunisti e socialisti [Fasanella, Sestrieri e Pellegrino 2000, 17]. Costruiti utilizzando anche estremisti di destra come confidenti e messi a disposizione delle autorità in caso

[3] Per quanto riguarda l'intervento a manifestazioni, il personale della DIGOS partecipa in borghese e senza segni di riconoscimento (mentre i funzionari della questura in funzione di ordine pubblico devono portare la fascia tricolore), con un unico vincolo che è la comunicazione alla questura delle generalità degli agenti in borghese. La presenza di funzionari in borghese nel corso di cortei di protesta ha spesso suscitato polemiche e critiche sul loro possibile ruolo come agenti provocatori.

di domande per concorsi nel pubblico impiego, abilitazioni professionali, servizio di leva, questi fascicoli potevano essere utilizzati in modo punitivo, o anche ricattatorio. Nella seconda metà degli anni Settanta, le attività informative si concentrarono sui gruppi più radicali, senza tuttavia che le strategie di intelligence permettessero, almeno in apparenza, di coglierne le dinamiche politiche. Viceversa, nel periodo del maggiore sviluppo del terrorismo, si disse che lo stato appariva «sordo e cieco» [della Porta 1990, cap. 3]: l'immagine ancora prevalente di un pericolo insurrezionale impediva l'elaborazione di strategie d'azione efficaci contro piccoli gruppi clandestini. A conferma della fatale longevità di una tattica da «guerra civile fredda» e della mentalità che le stava dietro, si può ricordare che, quando negli anni Settanta il governo si trovò davanti a una minoranza terroristica di piccole dimensioni, decisa a portare avanti un «attacco al cuore dello stato», l'unico piano per l'ordine pubblico elaborato dai vertici di forze di polizia e servizi segreti era ancora basato sulla ipotesi della sommossa popolare [Zavoli 1994, 277].

A questo si sommò una utilizzazione «deviata» dei servizi. Le accuse ai servizi segreti per la protezione accordata alla destra radicale erano state particolarmente frequenti nel periodo dello «stragismo» – cioè della strategia dei massacri perpetrati dal terrorismo di destra. Fra il 1969 e il 1974, come è tristemente noto, persero la vita in attentati dinamitardi: diciassette persone nel dicembre 1969 a Milano; sei nel luglio del 1970 su un treno in Calabria; otto durante un comizio sindacale a Brescia nel 1974; e dodici sul treno Italicus, ancora nel 1974. In queste occasioni, la repressione del terrorismo nero fu così inefficace che mandanti ed esecutori di quelle stragi sono in buona parte ancora sconosciuti[4]. L'intervento istituzionale sull'ordine pubblico divenne noto, non solo nei circoli dell'estrema sinistra, come «strategia della tensione». La strage di piazza Fontana, il 12 dicembre 1969, segnò per molti attivisti uno

[4] Sul radicalismo di destra in questa fase, cfr. Ferraresi [1984, 57-72]. Sulla seconda metà degli anni Settanta, cfr. Revelli [1984].

spartiacque, facendo crollare la fiducia in quello che cominciò a essere definito come «stato delle stragi». Nel corso degli anni Settanta, continuarono inoltre a emergere notizie inquietanti sulle attività dei servizi segreti [De Lutiis 1991; Ferraresi 1995]. Per il tentato golpe «Rosa dei Venti» e l'abortito colpo di stato del dicembre 1970, quando gruppi armati di estrema destra guidati da Junio Valerio Borghese occuparono il ministero degli Interni, fu incriminato e arrestato il capo del servizio segreto interno, SID, Miceli. Vennero inoltre documentati contatti tra il SID e il gruppuscolo di estrema destra Movimento d'azione rivoluzionaria, implicato nelle stragi di Peteano e di Brescia. Il coinvolgimento dei servizi segreti comportava del resto, secondo varie testimonianze, anche quello dei carabinieri, dato che, come osserva l'ex presidente della commissione parlamentare sulle stragi, Giovanni Pellegrino, «gli uomini del servizio segreto militare erano in gran parte carabinieri, quindi non possiamo pensare che l'Arma non sapesse ciò che sapeva il servizio segreto militare» [Fasanella, Sestrieri e Pellegrino 2000, 55]. Ancora nel maggio 1974, notizie di sospetti movimenti di truppe misero in apprensione la sinistra. Come dichiarerà il generale dei servizi segreti Maletti alla commissione parlamentare sulle stragi, del resto, «noi potevamo fare quello che volevamo, potevamo violare qualsiasi regola. Almeno fino al 1974, nessuno ci aveva spiegato che dovevamo difendere la costituzione» [*ibidem*, 99].

Almeno questa componente della strategia di controllo della protesta mutò, in ogni modo, alla metà degli anni Settanta. Secondo testimonianze anche recenti, i servizi segreti rinunciarono a proteggere i responsabili delle stragi, rompendo i rapporti con i circoli radicali della destra, da cui avevano iniziato a sganciarsi già nel 1970 [Fasanella, Sestrieri e Pellegrino 2000]. Con il declino della mobilitazione, le tattiche più «sporche» vennero così parzialmente abbandonate – anche se la partecipazione di molti dirigenti dei servizi segreti nella loggia massonica deviata «Propaganda 2» (con collegamenti particolarmente stretti con il, riformato ma in parte nuovamente «deviato», servizio segreto militare, il SISMI) e una serie di episodi mai chiariti nei

giorni del rapimento del presidente della Dc Aldo Moro [Flamigni 1988; Fasanella, Sestrieri e Pellegrino 2000] indicano che la strategia della tensione non aveva perso tutti i suoi sostenitori. Svanite le protezioni istituzionali, la destra radicale cadde, comunque, per alcuni anni in una crisi organizzativa da cui emerse solo dopo il 1977 con una strategia di «attacco contro lo stato» e di quotidiani scontri con i militanti dell'estrema sinistra.

2. *Emergenza e domanda di ordine pubblico*

Anche negli anni Settanta, le trasformazioni nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico riflessero quelle nel sistema politico. La radicalizzazione dei movimenti della sinistra libertaria interagì con una strategia istituzionale di repressione dura delle loro frange più estreme, mentre crisi economica e instabilità governativa impedivano l'attuazione di riforme a lungo discusse. Il ciclo di protesta accentuò, infatti, le divisioni nella maggioranza, aprendo la strada a una lunga fase di rinegoziazione dei rapporti di forza tra i partiti.

Gli anni Sessanta si erano chiusi con la crisi della formula del centrosinistra, che aveva assicurato una certa stabilità, testimoniata dai tre successivi governi guidati da Aldo Moro. Gli anni Settanta si aprirono con un monocolore Dc, presieduto da Mariano Rumor, seguito, nel corso del decennio, da ben tredici gabinetti (contro i dieci del decennio precedente, che pure aveva visto un avvio piuttosto turbolento). Proprio il movimento studentesco contribuì alla definitiva crisi del centrosinistra, che si spaccò tra un Psi che proponeva il disarmo della polizia in servizio di ordine pubblico e gli altri partiti che chiedevano un intervento più deciso contro i disordini, così confermando le divisioni che erano già emerse nelle diverse valutazioni degli esponenti del nascente centrosinistra sull'eccidio di Ceccano. Tra il 1968 e il 1972, se la formula del centrosinistra sopravvisse in una serie di governi dalla vita molto breve, le speranze di grandi riforme furono però accantonate, e nel controllo

dell'ordine pubblico prevalsero le strategie più coercitive. Nel 1976, alcuni sperarono che il governo presieduto da Giulio Andreotti – detto della «non sfiducia», perché si basava sulla non opposizione di PSI e PCI – potesse riaprire la strada delle riforme. In particolare, ci sperò il PCI, che nel 1978 votò la fiducia a un nuovo governo Andreotti.

Parallelamente all'avvicinamento dell'opposizione al governo, si incrinò il rapporto di alleanza, seppure difficile, tra movimenti e partiti della sinistra istituzionale. Durante l'evoluzione del movimento studentesco – seppure con qualche conflitto interno – il PCI aveva sostenuto la protesta. Come si è visto, fino ai primi anni Settanta, la repressione era percepita come diretta in generale contro la sinistra, così che la «vecchia sinistra» e i sindacati si affiancavano ai movimenti sociali nel denunciare la «brutalità» poliziesca e le aggressioni dei gruppi neofascisti. A partire dal 1973, la proposta del PCI di un «compromesso storico» tra «le masse cattoliche e quelle comuniste» e, nel 1978 e 1979, il suo sostegno «dall'esterno» a governi guidati dalla DC ridussero probabilmente l'influenza delle forze più conservatrici dentro le istituzioni. Nella sua ricerca di una legittimazione, comunque, il PCI rinunciò al suo ruolo di difesa in parlamento dei diritti di manifestazione, e la scelta di repressione «dura» delle ali più estreme trovò poche voci critiche. Nonostante la maggiore presenza di attivisti con precedenti esperienze nei movimenti, negli anni della maggiore violenza terroristica, il sostegno esterno del PCI ai governi di unità nazionale comportò un atteggiamento difensivo con poche aperture nei confronti degli attori emergenti, anche nelle organizzazioni di base del partito e nei governi locali con maggioranze di sinistra [della Porta 1996].

Accanto a quello che era percepito come un «tradimento» da parte del partito più influente della vecchia sinistra, vi fu il progressivo allontanamento dei nuovi movimenti dall'ala protettrice del sindacato. All'inizio degli anni Settanta, diverse istanze sindacali parteciparono a molte mobilitazioni insieme agli attivisti dei movimenti della sinistra libertaria. A partire dal 1973-74, comunque, i vertici sindacali divennero sempre più timorosi rispetto alle inizia-

tive «di base», e sempre più critici delle forme di azione radicale propagandate da alcune organizzazioni della Nuova sinistra. Per quanto riguarda la politica industriale, la CGIL dichiarò nel 1978, per bocca del suo segretario Luciano Lama, la sua disponibilità a un patto tra le forze produttive, basato sulla limitazione degli aumenti salariali in cambio di un'azione di investimenti per ridurre la disoccupazione. La nuova linea venne, infatti, nello stesso anno approvata dal congresso nazionale del maggiore sindacato con la così detta svolta dell'EUR.

Già a partire dal 1973, sui temi dell'ordine pubblico vi furono ripetuti appelli a un'alleanza delle «forze costituzionali». Dopo una manifestazione organizzata dai gruppi extraparlamentari di destra il 12 aprile di quell'anno, durante la quale aveva perso la vita l'agente Marino, il PCI aveva chiesto l'applicazione della legge n. 645/1952 (legge Scelba). Fra gli applausi di liberali e democristiani, Natta aveva proclamato alla Camera l'impegno dei comunisti nel difendere la costituzione contro «i fatti criminali con cui dal 1969, e ora con virulenza nuova, si è cercato di sconvolgere il quadro democratico della vita e della lotta politica, di colpire il movimento operaio e popolare, di scuotere la funzione, l'autorità dello stato democratico e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni» (Camera VI, 7255) – concludendo «Sia chiaro: c'è un solco che divide noi comunisti da ogni manifestazione teorica e pratica di estremismo» (Camera VI, 7256). Pochi giorni dopo, nel dibattito parlamentare sull'attentato dinamitardo durante la commemorazione dell'omicidio del commissario Calabresi, ancora Natta parlerà di «intrigo complesso [...] trama che tende a suscitare nel nostro paese un clima di tensione, di paura, di smarrimento, di sfiducia tra la gente e, ormai, tra le forze dell'ordine» (Camera VI, 7553), con «centrali italiane e straniere che perseguono un obiettivo ben preciso, quello dell'eversione» (Camera VI, 7554).

Anche negli anni successivi, l'ordine pubblico venne definito sempre più come una emergenza, con le «forze dell'arco costituzionale» mobilitate in difesa della legalità democratica e repubblicana. Di fronte a quella che era

percepita come una cospirazione eversiva, la difesa delle istituzioni fu contrapposta alla «piazza». Nel corso del dibattito parlamentare sull'uccisione di Zibecchi, nel 1975, il comunista Tortorella affermò la necessità di misure più energiche contro i criminali, sottolineando il dovere del governo di «far rispettare la legge e di far valere l'ordine democratico» (Camera VI, 21539) e appellandosi alla «unità tra tutte le forze che hanno dato vita al patto costituzionale italiano» (Camera VI, 21540). La critica alla polizia fu in quella occasione monopolizzata dai socialisti[5].

Simile nei toni il dibattito svoltosi al Senato nel marzo del 1976, a seguito dell'uccisione durante una manifestazione antifranchista, da parte delle forze dell'ordine, di un cittadino estraneo ai fatti, Mario Marotta[6]. A fronte del «fondato motivo di ritenere che il commando degli aggressori di piazza di Spagna fosse costituito da aderenti a movimenti teppistici della sedicente sinistra rivoluzionaria» (Senato VI, 25558), il ministro diede atto della «coraggiosa lealtà» della sinistra che riconosceva che la responsabilità degli avvenimenti era di coloro che avevano lanciato le bombe incendiarie, ribadendo che, data «l'eccezionalmente grave situazione di vera e propria guerriglia urbana», «non deve innescarsi un'affrettata polemica sul delicato problema dell'uso delle armi da parte delle forze di polizia» (Senato VI, 25559).

La situazione di emergenza rafforzò la concezione ampia dell'ordine pubblico come «continua ricerca del mante-

[5] Craxi aveva stigmatizzato le «pietose bugie» «in ordine alla morte di questo giovane cittadino, investito molto probabilmente da una colonna lanciata a tutta velocità verso una repressione che poi si è mossa secondo forme incontrollate» (Camera VI, 21550), denunciando la presenza di cinque dimostranti feriti da arma da fuoco negli ospedali cittadini.

[6] Secondo la ricostruzione ufficiale, al lancio di molotov, la Celere aveva risposto con una carica; un brigadiere aveva sparato tre colpi in aria, un altro otto colpi mentre inseguiva un fuggitivo che, giratosi, aveva infilato una mano nel tascapane: «La guardia L. ha sparato allora tre colpi in direzione delle gambe dello sconosciuto. Di questi tre colpi, due hanno ferito il fuggitivo e l'altro, secondo gli elementi deducibili dalla meccanica degli avvenimenti e fatti salvi gli accertamenti definitivi dell'autorità giudiziaria, ha raggiunto l'ing. Marotta, provocandogli la morte» (Senato VI, 25558).

nimento dell'equilibrio necessario per un pacifico svolgersi della convivenza civile». Nelle parole di Cossiga, «*Al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come preservazione delle condizioni fondamentali di pace e di libertà nel rispetto della legge e dell'altrui diritto*, deve invece responsabilmente concorrere tutta la società e in primo luogo i poteri locali, i partiti democratici, le grandi organizzazioni di massa» (Senato VI, 25560, corsivo nostro). I pericoli per l'ordine pubblico venivano, secondo il ministro, da «teppisti criminali», «fascisti», o anche «marginali», «che si autoqualificano con riferimento a situazioni di malessere sociale o a ideologie populiste, ma che nella realtà si pongono obiettivamente come centro di eversione e di provocazione contro le forze e la società democratica» (Senato VI, 25561), con «azioni ormai di *commandos*», «attestati alle periferie delle manifestazioni stesse». Anche a sinistra si parlava di «gruppi che hanno ormai perduto ogni speranza di trovare copertura negli ideali del movimento operaio e democratico» (Senato VI, 25565), pur ribadendo le colpe di «chi continua a ritardare quella riforma dell'ordinamento delle forze di polizia per cui da anni si battono le forze democratiche, ben presenti e attive anche all'interno dei quadri dirigenti e dell'apparato stesso della pubblica sicurezza» (Senato VI, 25566).

Nel 1977, anno di maggiore radicalizzazione delle «piazze», la posizione del Pci sul tema dell'ordine pubblico si avvicinò ulteriormente a quella del governo. Dopo la dura contestazione, il 17 febbraio, del comizio sindacale di Luciano Lama all'università di Roma occupata da una settimana dagli studenti, il Pci denunciò il «teppismo politico», affermando che: «Con un impegno concorde e senza riserve delle forze politiche democratiche e delle forze sociali la provocazione va isolata e battuta, le autorità dello stato in tutti i campi devono fare fino in fondo il loro dovere verso la costituzione repubblicana, i covi dei provocatori devono essere chiusi, il traffico delle armi stroncato, la violenza e il teppismo messi in condizione di non nuocere» (Camera VII, 5443). In quella stessa occasione, solo i piccoli gruppi parlamentari di Dp, Pdup e Partito radicale criticarono l'intervento della polizia e del servizio d'ordine sindacale.

Simili furono le posizioni quando, nel marzo dello stesso anno, morì nel corso di scontri con la polizia a Bologna lo studente Francesco Lo Russo. In quella occasione, Cossiga parlò di «preordinata azione di provocazione e di aggressione [che] ha voluto coprirsi e farsi schermo con manifestazioni studentesche e giovanili che rientrano nel legittimo uso del diritto di riunione, ma che hanno ben presto evidenziato quanto pretestuosa da un lato e irrealizzabile dall'altro, al di là del reale intento di singoli movimenti, sia la dichiarata volontà di controllare la violenza e le provocazioni, assorbendole e annullandole entro pacifiche manifestazioni di massa» (Senato VII, 4010). I senatori comunisti si affrettarono a stigmatizzare «i gravi fatti accaduti, che consideriamo un palese attacco all'ordine democratico, che è la base fondamentale del nostro vivere comune» (Senato VII, 4018), aggiungendo «non pensiamo che in una situazione così difficile si possano mettere troppi argini all'intervento delle forze dell'ordine [...] Presidio fondamentale della democrazia è nel consenso pieno e nella responsabilizzazione delle grandi masse lavoratrici e popolari» (Senato VII, 4019).

La solidarietà del PCI al governo fu espressa con ancora più enfasi il 21 aprile, quando – come abbiamo ricordato – l'allievo sottufficiale di PS Settimio Passamonti fu ucciso durante lo sgombero della facoltà di lettere, e un suo collega fu gravemente ferito. In quella occasione, al Senato, Cossiga affermò: «Non è più tempo di buoni e onesti propositi [...] bensì di decisioni serene ma fermissime [...] Dobbiamo renderci tragicamente conto che vi è stato ormai un salto qualitativo e quantitativo nella violenza, che non ci troviamo più di fronte a turbamenti anche violenti dell'ordine, ma a un criminoso assalto armato allo stato e alla società, che potrà essere opera di pochi, ma che trova purtroppo l'avallo di molti» (Senato VII, 4016). Il comunista Perna sottolineò la necessità di «ripristinare ordine, sicurezza nella democrazia, certezza nel libero e ordinato vivere di una nazione» (Senato VII, 4917), parlando di «disegno, volontà eversiva»[7] (Senato VII, 4919).

[7] In ottobre, in occasione della morte il 29 settembre di Walter Rossi,

L'immagine dominante per definire le condizioni di ordine pubblico nella seconda metà degli anni Settanta fu sempre più quella di una emergenza determinata da forze eversive. Nel dibattito parlamentare dopo la morte di Giorgiana Masi, il ministro Cossiga difese la sospensione delle manifestazioni affermando che «lo stato democratico in momenti di emergenza – e quello che viviamo è tra i più rischiosi – non può indulgere a tolleranti concessioni» (Camera VII, 7518). Ricordando che «oltre alla violenza diretta, fatta di atti materiali, di bombe molotov, di spranghe di ferro, di travisamenti e di P38, vi è anche l'incontrollata violenza di non meditate parole, di non misurati atteggiamenti che, anche contro la volontà degli interessati, sospinge alla violenza materiale, ne crea i presupposti» (Camera VII, 7515), Cossiga sottolineò la responsabilità di chi mobilitava le masse, ma non sapeva poi controllarle[8].

In modo simile, il Pci parlò di «aggressione di bande armate», «attacco di gruppi terroristici», con «l'obiettivo chiaro e conclamato di gettare il paese nel caos, nella paralisi, di colpire le basi stesse del regime democratico e della convivenza civile», «guerra allo stato democratico». La «responsabilità morale di quanto avvenuto» era attribuita, anche a sinistra, più ai radicali che alla polizia: «Non sono in grado di entrare nella dinamica dei fatti: vi sono state affermazioni su eccessi compiuti da parte delle forze dell'ordine. Lo si accerti e si riferisca al più presto sugli esiti degli accertamenti. Ma chi ha innescato questa situazione?». E ancora, «Non possiamo, di fronte a questo attacco che ha le caratteristiche della guerra allo stato democratico, non chiedere al governo di fare il suo dovere [...] La gravità della

ucciso da neofascisti, e di Roberto Crescenzio, ucciso nell'incendio di un bar provocato da un commandos di estrema sinistra, il Pci condannò anche le bande di squadristi «autonomi» scatenati in «atti di teppismo e violenza».

[8] Con particolare riferimento ai radicali e ai demoproletari, il ministro degli Interni affermò che «un parlamentare [...] non può né deve avallare, anche con la sua sola presenza, azioni in contrasto con l'ordine, con la legalità e di aggressione alle forze di polizia che compiono il loro dovere» (Camera VII, 7516).

situazione richiede un forte impegno unitario, una grande fermezza» (Camera VII, 7533). Riportando fotografie di manifestanti con le dita alzate nel gesto della P38, «l'Unità» scrisse di «teppisti armati», «famigerati autonomi». Solo i socialisti chiesero di ritirare il divieto di dimostrare che aggiungeva «tensione a tensione», denunciando un tentativo di spostare a destra le forze di polizia, «un disegno di provocazione e di rottura, presente in settori politici della maggioranza» (Camera VII, 7530).

Per il Pci l'emergenza si intrecciava con l'eversione pilotata da chi si voleva opporre all'avanzata del partito nelle istituzioni. Pecchioli affermerà che, ancora una volta, «si vorrebbe spezzare il processo – difficile e aspro, ma in atto, che ha portato la classe operaia, il movimento dei lavoratori e i suoi partiti ad avere un peso e un ruolo così importanti e decisivi per la vita del paese» (Camera VII, 8639). Nel 1979, dopo un assalto di un commando neofascista a Radio Città Futura, e l'uccisione, nel corso di scontri con la polizia, del radicale di destra Alberto Giaquinto, Maffioletti, del Pci, ribadirà che «Come sempre la ripresa della violenza coincide, non casualmente, con una situazione di difficoltà politica o di transizione, mirando chiaramente a rendere irrisolvibile la crisi della società e a pregiudicare ogni sbocco positivo dei processi politici» (Senato VII, 16105).

Dall'altra parte, la coalizione per i diritti civili e politici era fortemente indebolita. Dalla Nuova sinistra presente in parlamento, la situazione fu a lungo letta come continuazione della strategia della tensione. Come affermò il deputato radicale Pinto durante il dibattito che seguì all'uccisione di Giorgiana Masi, «Cosa pende su questo parlamento? Quali ombre si addensano su di esso? La morte di Pinelli, la strage di piazza Fontana, la strage dell'Italicus, la strage di Brescia, i compagni e i giovani assassinati in piazza dai fascisti, le stragi compiute da quei servizi segreti che dovevano difendere la libertà del popolo italiano, e che invece [...] tramavano giorno dietro giorno contro la libertà del popolo lavoratore» (Camera VII, 7540). Nella stessa occasione, «il manifesto» titolò *La polizia cerca il morto e lo trova*, affermando che si voleva confinare il movimento nel silenzio e

nella illegalità con l'appoggio della sinistra (con l'unica eccezione del PSI), mettendo quindi in pericolo la democrazia. Con una posizione più radicale «Lotta continua» sostenne che: «la quotidiana campagna del governo e delle forze che lo sostengono va in direzione dell'abrogazione della democrazia anche borghese» (LC 16/5/1977). Scopo del «regime PCI-DC» sarebbe stato di cementare l'opinione pubblica moderata in una richiesta d'ordine, mentre gli autonomi erano stati inventati dai giornali e fatti crescere a dismisura. Anche su questo fronte, comunque, si avviò una riflessione critica sull'uso della violenza, riflessione che divenne sempre più visibile alla fine del decennio.

3. *Spirali di violenza*

A livello dei movimenti, questa situazione si riflesse in una divaricazione strategica. Da un lato, alcune organizzazioni si istituzionalizzarono, entrando in parlamento o partecipando ai nuovi organismi di governo decentrati. Dall'altro lato, le forme di protesta si radicalizzarono seguendo quelle dinamiche di *escalation* negli scontri sempre più frequenti e sempre più rituali con avversari politici e polizia, che abbiamo presentato nell'introduzione al capitolo. Al declino della mobilitazione nell'università seguì, come si è detto, un lungo ciclo di protesta. Tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, la protesta si estese ai temi urbani, alla liberazione della donna, alla condizione giovanile. La seconda metà degli anni Settanta vide il riflusso dell'azione collettiva visibile, con una latenza dei movimenti di massa, latenza interrotta tuttavia da un'ondata di protesta giovanile nella primavera del 1977 e dalla campagna contro la costruzione di centrali nucleari, culminata nell'estate del 1978.

Queste mobilitazioni, simili a quelle in altri paesi europei, in Italia interagirono con la creazione di strutture organizzative specializzate nell'utilizzazione della violenza. Accanto ai piccoli gruppi pacifici dei movimenti delle donne, dei giovani e urbani, si svilupparono organizzazioni

ancora più minuscole, ma molto agguerrite, dotate di un modello organizzativo che si adattò sempre più a quella che, progressivamente, divenne la loro attività caratterizzante: la violenza. In alcune delle organizzazioni della Nuova sinistra, tra cui Lc e Po, si cominciò ad affermare la necessità di «organizzare» la violenza politica, costituendo dei «servizi d'ordine», cioè delle unità specializzate nella «autodifesa» e nelle azioni «militanti». Questo processo fu collegato, in primo luogo, alla *escalation* dei conflitti con l'estrema destra. Quando, infatti, gli scontri nelle scuole e nelle università divennero un'esperienza quotidiana, i militanti della sinistra e della destra iniziarono a organizzare le loro azioni di «attacco» o di «difesa». Molti futuri terroristi della destra e della sinistra ebbero infatti, in questi gruppi paramilitari, le loro prime esperienze significative con la violenza.

Nel corso degli anni Settanta, un fattore che legittimò la violenza fu la diffusione, nella controcultura della sinistra, dell'immagine di uno stato violento e ingiusto, di uno stato, cioè, che aveva violato le stesse regole del gioco democratico. La giustificazione più forte per l'uso della violenza venne dalla convinzione che lo stato fosse coinvolto in una «sporca guerra». La strage di piazza Fontana, nel 1969, e gli indizi di un coinvolgimento dei servizi segreti nella protezione degli assassini ebbero, sulla cultura di sinistra, un effetto di radicalizzazione. Agli occhi degli attivisti, lo stato divenne lo «stato delle stragi», che usava la «strategia della tensione» per reprimere la protesta democratica; cominciò così, per adoperare le parole di un militante di allora, a essere considerato «giusto, lì in Italia, contro chi faceva la strage di stato, mettere in piazza la violenza» [della Porta 1990, 73]. Negli anni che seguirono alla strage di piazza Fontana, molti militanti vissero nella paura di un colpo di stato autoritario. Qualsiasi fosse la reale probabilità che esso si realizzasse, i timori ebbero un impatto diretto sulla vita degli attivisti della sinistra, non solo radicale: «La vita quotidiana stessa – ricorda un militante – è intessuta di questo clima: ricordo periodi con lo zaino pronto sotto il letto, falsi allarmi per un giornale radio non trasmesso,

catene di telefonate più o meno rassicuranti» [Novelli e Tranfaglia 1988, 122].

La sfiducia nel confronto politico crebbe anche nelle memorie dirette degli scontri tra manifestanti e polizia. Per molti attivisti, infatti, l'intervento delle forze di polizia, percepito come brutale, giustificò un'assolutizzazione della condanna dello stato – come ricorda un giovane militante di allora: «a chi ha le armi, a chi ha i lacrimogeni, a chi ha i manganelli uno risponde con i sassi, e questo differenziale diventa anche dal mio punto di vista un motivo di giustificazione» [della Porta 1990, 70]. La morte di alcuni dimostranti – per mano dei fascisti o della polizia – acquisì un alto valore simbolico come espressione della impossibilità di cambiare il sistema in modo pacifico. Nelle parole di un attivista: «i giorni della morte di Zibecchi a Milano, Boschi a Firenze e Miccichè a Torino furono il momento in cui la rabbia e il desiderio di ribellione giunse a possederci tutti [...] Quelle morti ci diedero una strana impressione, quasi come se non fosse più possibile di tornare indietro» [Novelli e Tranfaglia 1988, 206]. Negli scontri con la polizia, le battaglie si intensificarono attorno alla «difesa di un territorio», spesso rappresentato da una casa o da un centro giovanile occupato. In questi casi, il conflitto divenne sempre più ritualizzato: «Io – ricorda un militante di sinistra – uscivo la mattina, me ne andavo a fare gli scontri, me ne ritornavo a casa a mangiare, ritornavo il pomeriggio fino a sera e così via. È una specie di Londonderry, cioè di battaglie fatte di molotov e sassi per conquistarsi cinque metri di terra» [della Porta 1990, 161-162]. Le forme d'azione divennero sempre più brutali soprattutto negli scontri fisici tra la sinistra radicale e la destra radicale, con la costruzione, da entrambe le parti, di «servizi d'ordine», con formazione militare e autonomia crescente rispetto alle istanze politiche dei loro gruppi di riferimento.

L'effetto di queste dinamiche fu una spirale di violenze reciproche, con un numero crescente di agguati con conseguenze spesso mortali. L'*escalation* degli scontri di piazza tra militanti della sinistra e della destra radicale, e tra entrambi e le forze di polizia, esacerbò lo scontro. Frange dei

nuclei dell'autonomia andarono così a ingrossare le fila delle organizzazioni clandestine. Nel 1978, il rapimento e l'uccisione del presidente della DC, Aldo Moro, da parte delle BR, acuì la crisi dei movimenti della sinistra libertaria, schiacciati nella logica del conflitto sempre più «armato» tra le frange radicali e lo stato. Alla fine del decennio, le azioni dei gruppi semiclandestini si intrecciarono con gli attentati delle organizzazioni terroriste, interrompendo per un lungo periodo ogni possibilità di protesta non violenta [della Porta 1990].

Se comunque la protesta visibile si radicalizzò, proprio l'esperienza delle conseguenze drammatiche della violenza avviò un dibattito fra gli stessi attivisti che – come vedremo nel paragrafo seguente – sfocerà, nel decennio successivo, in una scelta decisa per forme più moderate di protesta.

4. *Il movimento per la riforma della polizia*

Bisogna aggiungere che la spirale di violenza, pur indebolendole, non bloccò del tutto le domande di riforma, che trovarono anzi espressione anche all'interno della stessa polizia. Se nell'immediato le strategie di controllo dell'ordine pubblico non mutarono in maniera significativa, e anzi la violenza nei movimenti interagì con strategie confrontative da parte delle forze dell'ordine, nel lungo termine però gli effetti del ciclo di protesta si riflessero in una lunga mobilitazione per una democratizzazione della polizia.

Il ciclo di protesta portò infatti cambiamenti nella organizzazione, ma soprattutto nella cultura della polizia. Dal punto di vista organizzativo, la crisi dell'ordine pubblico, percepita come drammatica, sfociò in un aumento degli organici: alla metà degli anni Settanta vi era un totale di 221.445 membri delle forze dell'ordine, fra cui 80.496 carabinieri e 80.156 poliziotti, con un rapporto sul totale della popolazione di uno ogni 167 abitanti. Alcuni limitati interventi andarono nella direzione di una specializzazione delle strutture: se nel 1967 era stata istituita la Criminalpol, all'inizio del decennio successivo vennero creati organi di

coordinamento come l'Ispettorato generale per l'azione contro il terrorismo (nel 1974), il Centro nazionale di coordinamento delle operazioni di polizia criminale e il Centro antisequestri (nel 1975). La legge n. 253/1974 rese obbligatoria la licenza di scuola media inferiore per l'arruolamento – provocando tra l'altro una brusca caduta nelle domande di arruolamento [Volpi 1978, 282].

Aumentarono, inoltre, alcuni «poteri di polizia». Dopo una fase di riforme garantiste all'inizio del decennio, di fronte al terrorismo emergente e a un'ondata di criminalità diffusa[9], le forze politiche più conservatrici domandarono una politica di legge e ordine che potesse contenere gli «opposti estremismi» [Pasquino 1990; della Porta 1990]. Nei numerosi dibattiti parlamentari a seguito dei frequenti disordini, i partiti di governo chiesero spesso un potenziamento delle forze di polizia, anche con «nuove norme procedurali e penali che valgano a renderne più efficace l'azione» (Camera VI, 21537). Nel 1975 venne approvata – con una debole opposizione da parte del PCI e una sottolineatura da parte di tutti i partiti della situazione di emergenza – la legge n. 52, detta «legge Reale», che consentiva alla polizia di fermare anche fuori flagranza un sospetto e accentuava i casi di non punibilità per gli agenti che facevano uso di armi[10]. Nella sua relazione il ministro Reale invocò la necessità della normativa, sentita «da tutti i cittadini che

[9] Tra gennaio e novembre 1977, 17 appartenenti all'amministrazione di PS e 23 carabinieri furono uccisi in servizio. Nel 1977 vi furono 51 sommosse carcerarie, solo tra gennaio e settembre.

[10] L'art. 3 stabilisce che «anche fuori dei casi di flagranza, quando vi è il fondato sospetto di fuga, gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria o della forza pubblica possono fermare le persone nei cui confronti ricorrono sufficienti indizi di delitto per il quale la legge stabilisce la pena non inferiore nel massimo a sei anni di reclusione ovvero di delitti concernenti le armi da guerra o di tipo guerra, i fucili a canna mozza, le munizioni destinate alle precedenti armi o le materie esplodenti». L'art. 4 autorizza perquisizioni immediate, «in casi di eccezionale gravità e urgenza». L'art. 5 vieta l'uso di caschi o mascheramenti. Altri articoli ritoccarono la legge Scelba contro la ricostituzione del disciolto Partito fascista, estendendo a radicali di destra e a chi aveva fatto uso illecito di armi le misure di prevenzione stabilite dalla legge n. 575/1965 per i sospetti di mafia.

hanno a cuore la sopravvivenza dello stato e della legalità repubblicana», in «un momento che non è esagerato definire di emergenza» (Legislazione italiana, 1975, 225). Anche il Pci riconobbe che la situazione era tale da giustificare misure urgenti ed eccezionali contro la criminalità comune e fascista, criticando un passato uso della polizia «in funzione antipopolare, con ciò distraendo gran parte dei tutori dell'ordine dai loro compiti istituzionali per la prevenzione e la repressione dei reati comuni»[11] (Bc Camera 25/4/1975, 371-372). La legge Reale sarà comunque ben presto al centro delle polemiche soprattutto dato il frequente uso di armi da parte della polizia: dal 1975 al 1979 vi furono infatti 63 morti durante controlli di polizia, e nel 1979 il Pci proporrà la riforma della legge con una limitazione dell'uso delle armi.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle forze di polizia, sebbene vi fosse stato un miglioramento del trattamento economico e l'abbassamento a 25 anni dell'età minima per contrarre matrimonio, restava comunque una percezione di grande inefficienza e mancanza di professionalità. Numerosissime erano ancora, e continuarono a essere negli anni Settanta, le denunce di una utilizzazione dei poliziotti da parte dei loro superiori per sbrigare faccende domestiche, come accompagnare figli e mogli o pulire le abitazioni private dei loro superiori [Fedeli 1981]. In una intervista a «L'Espresso», un funzionario della questura di Roma, parlò di centinaia di poliziotti che invece della divisa, «vestivano la livrea di camerieri, autisti e guardiani notturni per prefetti, parlamentari, ministri» [Catalano 1971]. Un gruppo di poliziotti della questura di Chieti rivelò alla rivista «Ordine

[11] Il Pci rivendicò un atteggiamento costruttivo, esprimendo soddisfazione per l'approvazione di alcuni emendamenti presentati dal gruppo comunista e affermando la necessità di un vasto fronte popolare antifascista e di una riforma dello stato giuridico della Ps su cui ci si riservava di presentare un disegno di legge. Il Msi dichiarò di votare a favore di «pur sempre il primo, anche se rozzo tentativo di agire in qualche modo sullo scottante problema dell'ordine pubblico» (Bc Camera, 25/4/1975, 371), richiamando l'utilità del voto dei suoi parlamentari contro gli emendamenti di Pci e Psi.

pubblico» che su 43 agenti solo dieci erano utilizzati in servizio esterno, mentre venti erano assegnati allo spaccio, due alla prefettura, due all'anticamera del questore, due all'ingresso dell'abitazione del prefetto, quattro come autisti a disposizione di prefetto e famiglia, due come camerieri del prefetto, e uno addetto a lavori di falegnameria [Fedeli 1981, 77]. Una simile distribuzione del personale si aveva, secondo gli agenti, ad Ancona, Ragusa, Cagliari, Macerata[12]. Secondo dati della commissione interni della Camera, alla metà degli anni Settanta, solo il 7% degli effettivi di Ps operava in Squadre mobili sul territorio e solo il 6,6% svolgeva attività di polizia giudiziaria [*ibidem*, 156]. Lamentando la cattiva utilizzazione di personale, gli agenti stessi scrivevano: «I signori prefetti e questori che chiedono al ministero continuamente personale nuovo [...] perché non iniziano per primi a restituire agli ufficiali di Ps tutta quella corte di cuochi, camerieri e servi?» [*ibidem*, 94]. Nel 1975, il ministro dell'Interno Gui ammise, del resto, che il 29% del personale di polizia era addetto a servizi non di istituto – nonostante la legge n. 253/1974 avesse stabilito che gli appartenenti al corpo non potessero «essere adibiti a mansioni di attendente o famiglio» [Volpi 1978, 283].

Spesso sottolineata era anche la carenza di mezzi – dalle manette alle auto di servizio ai vetri antiproiettile. Le armi erano vecchie – scriveva un agente a «Ordine pubblico», «Quella in mia dotazione, addirittura, quando spara, salta la canna» [*ibidem*, 109]. Secondo un agente di Genova, quando i poliziotti andavano ad esercitarsi al poligono privato (mancando un poligono di tiro per le forze dell'ordine), i «risultati [sono] così penosi che i civili che frequentano il poligono ridono di noi» [Fedeli 1981, 90]. Ancora, frequentemente stigmatizzate erano le condizioni indecorose di vita nelle caserme, paragonate a «case di correzione».

[12] Ancora una lettera di poliziotti informò che il prefetto di Savona si era fatto costruire, sul tetto della prefettura, un giardino per fare prendere il sole a moglie e figlie, mettendo vetri smerigliati alle finestre degli agenti che davano sulla terrazza e proibendo loro di aprirle, anche d'estate, per garantire la privacy familiare [Fedeli 1981, 104].

Allievi lamentavano che, durante la scuola di polizia, era prevista la doccia solo una volta a settimana, mentre il riscaldamento funzionava solo tre ore al giorno, con conseguenti epidemie di scabbia e bronchiti.

La mancanza di diritti sindacali sfociava in una serie di «soprusi» nel rapporto di lavoro: i poliziotti – «stanchi di essere trattati come servi» – lamentavano che il loro stipendio era ridotto di due quinti in caso di malattia e le indennità di trasferta erano decise in modo arbitrario [*ibidem*, 78]. Un poliziotto scriveva «mi sono chiesto se non sono tornato di nuovo alle scuole elementari, quando la maestra ci metteva in castigo dietro la lavagna» [*ibidem*, 137]; un altro che «c'è chi è finito in cella per un ritardo in un rientro dalla libera uscita [...] o perché ha "mollato" una ragazza (da noi è severamente proibito interrompere un rapporto sentimentale, dobbiamo essere per forza fidanzati in servizio permanente effettivo)» [Fedeli 1975, 168]. Gli agenti erano sottoposti al regolamento disciplinare anche fuori servizio (non potevano uscire dalla giurisdizione del locale presidio militare, avevano bisogno di autorizzazione per vestire abiti borghesi ecc.) mentre per infrazioni disciplinari erano, ancora come negli anni Cinquanta, previste punizioni definite come «borboniche»: consegna, prigione semplice con tavolaccio, sala di disciplina, arresti semplici, arresti di rigore. Le promozioni da brigadiere a maresciallo avvenivano un terzo per anzianità, un terzo per concorso e un terzo «a scelta», cioè sulla base della valutazione positiva del dirigente, spesso ottenuta, appunto, attraverso varie forme di servitù [Fedeli 1975].

La stessa formazione continuava a essere insufficiente. Al dibattito parlamentare dopo la morte di Roberto Franceschi, il socialista Lombardi aveva criticato «il modo come si educano, si addestrano e si formano gli agenti di polizia»; il divieto di portare in caserma i giornali di partito; il fatto che, prima delle manifestazioni di sinistra, ai poliziotti venissero «propinati pistolotti e prediche sulla necessità di essere duri e [...] impartiti dei corsi speciali in questo senso» (Camera VI, 4317). Dall'interno stesso delle forze di polizia era lamentata l'assenza di formazione professionale

sia per l'ordine pubblico che per le attività investigative. Se la campagna per l'arruolamento nella polizia recitava «Vieni in polizia: avrai la specializzazione che desideri», l'addestramento iniziale, oltre che i corsi di specializzazione, venivano spesso sostituiti da interventi di ordine pubblico. Alla metà degli anni Settanta, le attività di ordine pubblico avevano nei fatti bloccato il funzionamento delle scuole di polizia – come lamentavano anche i cappellani militari del corpo [Iperico 1975]. Nei programmi si ricordava ai comandanti delle scuole «l'importanza che si proceda alla irrogazione di procedimenti disciplinari [...], nel riconosciuto concetto che il governo disciplinare del personale degli istituti di istruzione militare costituisce uno dei mezzi fondamentali per plasmare la personalità degli allievi» [*ibidem*, 145]. Ancora secondo il programma, lo studio del regolamento di disciplina militare aveva «la finalità di istillare negli allievi i concetti della subordinazione e dell'obbedienza come risultato di intima, intelligente e profonda convinzione» [*ibidem*, 146]. La libera uscita veniva concessa solo dopo i primi venti giorni, necessari ad «essere convenientemente istruiti sul comportamento da tenere in pubblico» [*ibidem*, 151]. In una dispensa per un corso dell'accademia di polizia, significativamente intitolata *Comandare è servire. Precetti morali e principi generali per il comando e il governo degli uomini. Dedicato ai giovani ufficiali del corpo delle guardie di Ps*, si leggeva che «l'aumento della disciplina si traduce sempre in un aumento del benessere [...] Discutere le decisioni del proprio capo gerarchico è sempre pericoloso» [Flamigni 1975, 208].

In queste condizioni, il lavoro nella polizia diveniva sempre meno attraente. Per un concorso nel 1974 vi erano state appena tre domande per ciascun posto, contro le 15 del 1965. Alla metà degli anni Settanta, sei mesi dopo la pubblicazione di un bando per 4.000 posti di allievi guardia di Ps vi erano appena 1.381 domande; il 47% dei reclutati aveva appena la licenza elementare [Fedeli 1975]. La metà dei reclutati non rinnovava la ferma.

Effetto della crescente insoddisfazione da parte dei membri della polizia per la loro situazione fu, inaspettata-

mente, l'inizio di una battaglia, lunga e complessa, per una riforma della polizia che nacque e fu portata avanti principalmente dall'interno della polizia stessa. Nell'ottobre 1971, vi fu una marcia di protesta silenziosa a Torino di 70 agenti del reparto Celere contro i pesanti turni di lavoro, seguita dal trasferimento dei manifestanti e dalla condanna a 5 mesi per sedizione aggravata e espulsione dalla polizia di due agenti ritenuti gli organizzatori della manifestazione[13]. Nello stesso mese, 60 agenti sfilarono in silenzio a Milano.

Già nel 1972 iniziò un lavoro di organizzazione del movimento per la riforma della polizia, la cui esistenza fu resa pubblica nel corso di alcuni incontri con i giornalisti. Il primo obiettivo fu ben presto individuato nella smilitarizzazione del corpo. Le lettere di poliziotti al giornale «Ordine pubblico»[14] indicavano la percezione diffusa che gli scontri con i dimostranti peggiorassero un rapporto già difficile con la cittadinanza, facendo crescere l'impressione di una strumentalizzazione a fini politici. Si cominciò così a denunciare che l'addestramento militare era funzionale alla repressione, con conseguente indebolimento dei servizi di prevenzione e investigazione, e che l'Italia era l'unico paese del Mercato comune europeo senza una polizia civile.

Nel 1973, dopo la morte dell'agente Marino nel corso di un intervento di ordine pubblico, iniziarono incontri tra le prime strutture del movimento e dirigenti dei sindacati federali. Un centinaio di poliziotti, in seguito puniti dai loro superiori, manifestarono in ottobre a Roma, in piazza Venezia, scandendo lo slogan «Celerini sfruttati, ufficiali ben pagati, formiamo i sindacati» [Medici 1979, 113]. Scriveva a proposito del primo embrione del sindacato il responsabile della rivista «Ordine pubblico», Franco Fedeli, che avrà un ruolo importante nella campagna per la riforma: «signi-

[13] A Torino sembra fossero attivi in questo periodo 10 nuclei clandestini composti da agenti del reparto mobile, favorevoli alla costituzione di un sindacato [Bravo 1975, 376].

[14] «Ordine pubblico» era una rivista che vendeva 32.000 copie, di cui 5.000 a membri della polizia. Successivamente Fedeli fonderà la rivista «Nuova Polizia e Riforma dello Stato» che diventerà l'organo del movimento per la riforma della polizia.

ficativamente esso si strutturava sulla falsariga delle organizzazioni della resistenza: gli incontri avvenivano nelle chiese, negli ospedali, di notte, cogli uomini che si identificavano mediante pseudonimi; la repressione era sempre pronta in agguato, grazie al codice militare di pace, una delle tante leggi fasciste che regolano il settore» [Fedeli 1975, 6-7].

Il divieto di attività sindacale, considerata come contraria all'obbligo di obbedienza e vietata dal decreto luogotenenziale 205 del 24 aprile 1945, sistematicamente reiterato, fu sempre più spesso definito come discriminatorio e incostituzionale [Mancini 1976], così come il decreto n. 687/1943 del governo Badoglio, trasformato in legge nel 1949, che stabiliva l'appartenenza alle forze armate del corpo delle guardie di Ps. La contrarietà dei partiti politici a una smilitarizzazione fu denunciata come opportunistica – con la riforma, scrivevano i poliziotti del movimento, i politici «dovrebbero rinunciare alla costellazione di gratuiti inservienti con le stellette, di cui dispongono a loro piacimento» [Fedeli 1981, 50]. Gli stessi poliziotti iniziarono, inoltre, a criticare una repressione che appariva loro come troppo brutale. Nelle lettere ad «Ordine pubblico» continuava a essere stigmatizzata un'utilizzazione massiccia della polizia in ordine pubblico – spesso in compiti che erano ritenuti incostituzionali (per es. un poliziotto lamentava di avere dovuto fare servizio d'ordine davanti a un cinema romano per impedire ai soldati in libera uscita di andare a sentire un concerto del gruppo di esuli cileni Inti-Illimani) [*ibidem*, 54].

Nel 1974, il movimento per la riforma della polizia assunse una dimensione di massa, con la prima assemblea pubblica che si tenne il 21 dicembre presso l'hotel Hilton di Roma e si concluse con l'elezione, da parte dei duemila poliziotti presenti, del Comitato nazionale di coordinamento del movimento. Nello striscione dietro al palco si leggeva: «Riordinamento e sindacalizzazione della polizia per un rapporto nuovo tra cittadini e tutori dell'ordine». Ricorderà uno dei promotori del movimento, Di Francesco [1990, 89]: «Fuori, agli ingressi dell'albergo, con fare impacciato e

indifferente, si aggiravano poliziotti e carabinieri dei servizi politici, pronti ad annotare nomi e dettagli di quell'illecita riunione ai rispettivi vertici per la certa denuncia ai tribunali militari. Poi cominciò il miracolo. Alla spicciolata, uscendo dall'oscurità, presero ad arrivare dieci, cento, mille e la sala fu piena».

Oltre alle rivendicazioni specifiche, si faceva strada la elaborazione di un progetto di una «nuova polizia al servizio esclusivamente del cittadino», con i poliziotti come «solo e unicamente cittadini come gli altri, con gli stessi diritti degli altri», per non «perpetuare la separazione fra cittadini e forze dell'ordine, originata da precise responsabilità politiche» [Fedeli 1981, 111 e 133]. Nel manifesto programmatico del sindacato polizia, nell'aprile del 1974, venne innanzitutto ribadita la richiesta di smilitarizzazione, accompagnata da una definizione dei compiti della polizia in uno stato democratico. Vi si legge che

> l'istituto di polizia deve essere inteso come organizzazione civile al servizio della legge; gli appartenenti alla polizia devono godere di tutti i diritti civili concessi ai lavoratori della repubblica [...]; l'orario di lavoro non deve superare per ogni turno di servizio le 8 ore giornaliere, tranne prestazioni di carattere straordinario, regolarmente remunerate [...]; gli appartenenti alla polizia si impegnano alla difesa delle Istituzioni democratiche repubblicane e alla tutela dei diritti costituzionalmente riconosciuti ai cittadini; gli appartenenti alla polizia non possono essere distolti dai loro compiti di istituto per essere assegnati a incarichi diversi da quelli previsti dalla legislazione che li riguarda. L'azione di polizia deve essere sempre caratterizzata dalla più assoluta neutralità e nulla dovrà essere fatto a beneficio esclusivo di un partito, di una ideologia o di una frazione di cittadini a danno degli altri.

Alla ricerca di una definizione nuova del ruolo della polizia si accompagnavano le rivendicazioni di una maggiore professionalità – elemento del resto molto presente nei sindacati di polizia di altri paesi europei. Si affermava infatti che «il reclutamento e le specializzazioni debbono essere effettuati in base a rigidi criteri di accertamento sulle capacità intellettuali e sulle doti morali e fisiche degli aspiranti, mentre non dovranno essere motivo di esclusione le

discriminazioni di carattere religioso o politico; l'addestramento nelle scuole di polizia dovrà essere adeguato alla realtà del paese e alle esigenze tecnico-professionali» [Fedeli 1975, 142-144].

Nel 1975, nacquero in varie città comitati di coordinamento per la riforma della Ps, mentre si sviluppava una «grande ondata repressiva nei confronti dei rappresentanti del sindacato e della riforma di Ps», condotta attraverso «angherie, soprusi, repressioni da regime dittatoriale, fascista» [Fedeli 1981, 79-80]. Numerosi furono gli episodi di rappresaglia contro gli esponenti del movimento per la riforma, che denunciarono più volte la «disciplina della violenza». I vertici della polizia reagirono con centinaia di trasferimenti, lo scioglimento del battaglione di Senigallia (dopo la compatta partecipazione a un'assemblea a Falconara), la chiusura del centro studi della Ps a Trieste. La rivista ufficiale della polizia «Polizia Moderna» assunse posizioni molto critiche rispetto al movimento di riforma, pur presentando come legittime alcune aspirazioni a un miglioramento economico. Indicativo del solco che si era creato fra i vertici della polizia e le rivendicazioni degli agenti è il commento della rivista sul tema della smilitarizzazione, che avrebbe intaccato «una temperie morale, propria della condizione militare, vale a dire lo spirito di disciplina, quello della coesione morale, quello della dedizione piena e senza riserve al bene comune, lo spirito di sacrificio fino all'estremo olocausto» («Polizia Moderna», 1975, n. 2-3, p. 11). La sindacalizzazione, poi, era presentata ai lettori della rivista come inadatta a un corpo come la polizia, le cui controparti sarebbero state non il datore di lavoro ma «i delinquenti» (*ibidem*). Anche in altre occasioni, la rivista denuncerà come «ingenui» o «provocatori» gli attivisti del movimento per la riforma della polizia e i loro sostenitori (come la rivista «Ordine pubblico»), promuovendo alcuni «aggiustamenti» (per es. sui trasferimenti) e soprattutto maggiori poteri per la polizia, ma negando la necessità di profondi cambiamenti per migliorare il rapporto tra polizia e cittadini: «le stesse critiche [...] che si riassumono nella eterna frase "che cosa fa la polizia?" sono sintomo di fidu-

cia. Si vorrebbe infatti sempre eccellente ciò che ci è caro. Si potrebbe esemplificare questo stato d'animo paragonandolo a quello del bambino che chiama il padre con irritazione» («Polizia Moderna», 1975, n. 3, p. 7). Se «non sempre i cittadini amano ciò che li lega al proprio dovere», la maggioranza di essi comunque ama la polizia, anche «senza rendersene conto» (*ibidem*).

I temi della riforma e dell'ordine pubblico si intrecciarono con le vicende legate all'arresto, nel 1975, del capitano Salvatore Margherito, che aveva denunciato in una intervista pubblica come discutibili i metodi d'intervento del II reparto Celere delle guardie di Ps di Padova. Margherito, il cui arresto fu seguito da un'ondata di autodenunce da parte di membri del corpo, era accusato di avere criticato turni massacranti, che facevano poi «scaricare la tensione come belve scatenate in piazza», e trasferimenti punitivi, pubblicizzando in una lettera a «la Repubblica» l'«espandersi del malcontento tra le mura della nostra caserma contro il superlavoro e il ruolo di truppe d'assalto», e affermando «non vogliamo più mettere a ferro e a fuoco la città, ma essere inseriti nella realtà che ci circonda». Le motivazioni della sentenza con cui il Tribunale militare di Padova, nel settembre 1976, condannò Margherito per insubordinazione sono indicative del modo in cui disciplina e gerarchie erano concepite dai vertici militari della polizia[15]:

> Se in un reparto militare operativo di pronto impiego la durezza del servizio e dei sacrifici personali comporta necessariamente una certa familiarità e comunanza di vita fra superiori e inferiori, il Margherito si dette però a intensificare notevolmente i contatti con gli inferiori, specie con guardie giunte da poco al reparto o comunque con breve anzianità di servizio, e quindi in genere sensibili e ricettive agli attuali problemi della polizia e

[15] Secondo l'art. 180 del codice penale militare di pace quando «dieci o più militari, collettivamente o separatamente, ma previo accordo, presentano una stessa domanda o uno stesso esposto o reclamo, ciascuno di essi è punito con la reclusione militare fino a un anno. Se la domanda, l'esposto o il reclamo è presentato da quattro o più militari, mediante pubblica manifestazione, la pena è della reclusione militare da sei mesi a tre anni».

all'assimilazione, anche acritica, del contenuto di determinate idee, discorsi e sollecitazioni: egli, oltre che trascorrere sempre in caserma gran parte del suo tempo libero, come già faceva da qualche mese, assai spesso si intratteneva con quegli inferiori [«Quale giustizia» 1977, 594].

In aggiunta, Margherito avrebbe suggerito agli «inferiori» di rivolgersi alla stampa e «farne partecipi organizzazioni sindacali di categorie varie (anche qui perciò con la suggestiva rappresentazione di una solidarietà certa da parte di estranei impegnati politicamente)» [*ibidem*, 598]. Come il movimento operaio, egli esasperava il disagio, producendo malcontento, «dimenticando il dovere di lealtà verso la pubblica amministrazione»[16].

Osteggiata dai vertici, la mobilitazione per la riforma della polizia trovò un forte alleato nei sindacati. Nel settembre del 1974, i sindacati confederali inviarono una lettera al presidente del consiglio in appoggio a una riforma democratica della polizia. L'anno successivo la CGIL chiese diritti sindacali per i poliziotti, mentre i dirigenti sindacali Lama e Benvenuto parlarono di necessità di miglioramenti economici e nell'addestramento. Il 15 marzo di quell'anno, vi fu uno sciopero di solidarietà di 10 minuti dei sindacati contro la repressione degli attivisti del movimento dei poliziotti e si stabilì che gli operai avrebbero portato a ogni manifestazione striscioni inneggianti al sindacato di polizia. Il 22 aprile, giorno di sciopero generale, poliziotti del movimento parlarono alle assemblee di fabbrica. Si formò quindi un Comitato di studio per il riordinamento della polizia, con rappresentanza trasversale di vari partiti (PRI, PSI, PCI, PSDI, PLI, DC), dei sindacati confederali, magistrati e dipendenti della PS. Spesso richiamato da esponenti del movimento era il «grande apporto datoci dalla Federazione unitaria, che ci ha messo a disposizione tutte le sue strutture e tutte le sue esperienze» [Fedeli 1981, 138]; «solo attraverso il sostegno e la solidarietà dei lavoratori [...] riusciremo a portare avan-

[16] Dopo le denunce di Margherito, il ministro Cossiga nominò una commissione di inchiesta che confermò l'uso di candelotti a tiro teso e sfollagente con tondini di ferro.

ti tutto ciò che ci eravamo prefisso» [*ibidem*, 139]. Il 1° maggio del 1975 una delegazione di poliziotti sfilerà, come farà l'anno successivo, nel corteo sindacale dietro uno striscione con scritto «Sì al sindacato di polizia». Il 20 dicembre 1977, proclamato dai sindacati federali, si svolse lo sciopero generale di un'ora in sostegno della riforma della polizia, con la partecipazione di 19 milioni di lavoratori. Anche il 2 ottobre 1978, vi fu un'ora di sciopero e manifestazioni a sostegno delle richieste dei poliziotti.

L'alleanza con il movimento sindacale sembrò mutare l'immagine della classe operaia presente fra i poliziotti. Come scrisse un poliziotto, si passò «dagli sputi, gli insulti, nelle piazze di tutta Italia, all'abbraccio fraterno, in tutte le occasioni [...] Se, solo 5 anni addietro qualcuno avesse predetto questo, sarebbe senz'altro finito in manicomio» [Di Francesco 1990, 88]. Dopo che la federazione unitaria sindacale aveva messo a disposizione del movimento una stanza nella sua sede, l'incontro tra poliziotti e lavoratori metalmeccanici fu così descritto da uno dei leader del movimento: «Fu un incontro strano e difficile, quasi catartico: eravamo tutti impacciati e diffidenti l'un l'altro, ma non più schierati come nemici storici [...] La strada era certo lunga e irta di difficoltà, ma entravamo ormai di diritto nel mondo del lavoro e non eravamo più soli contro quella che sarebbe stata la prevedibile reazione del Viminale»[17] [*ibidem*, 83].

Parallelamente, mutò la percezione della polizia da parte del movimento operaio. Osserverà il comunista Flamigni alla metà degli anni Settanta: «Vi sono [...] le possibilità di superare la crisi in modo positivo, perché la grande maggioranza dei componenti della PS intende compiere il proprio dovere al servizio dei cittadini, per la difesa dell'ordine democratico» [Flamigni 1975, 38]. Si riconobbe che «a volte l'opera di strumentalizzazione della destra fascista venne favorita dall'azione di gruppi provocatori che aggre-

[17] Scrive Di Francesco, «Entusiasta comprai e affissi subito a una parete una grande copia del famoso quadro dei lavoratori in marcia di Pelizza da Volpedo alla cui base avevo scritto con fede e augurio: "Non più contro di voi, perché noi siamo voi"» [*ibidem*, 82].

dirono i poliziotti con pietre e con molotov» [*ibidem*, 39], denunciando comunque che «tra gli stessi dirigenti della Ps vi è chi di proposito ha sottoposto i reparti a estenuanti servizi allo scopo di alimentare il malcontento e l'ostilità nei confronti dei sindacati e dei partiti di sinistra» [*ibidem*]. Il segretario del Pci, Enrico Berlinguer, dichiarò al comitato centrale del suo partito che «le ingiurie contro gli agenti di polizia, le accuse di fascismo contro tutta la polizia sono ingiuste e gravemente dannose per l'avvenire delle istituzioni democratiche» [Fedeli 1975, 93].

Un'azione di *de-escalation* fu tentata da rappresentanti del movimento per la riforma della polizia anche rispetto al movimento degli studenti. Nel 1975, dopo la morte dei dimostranti Varalli, Zibecchi e Boschi, il coordinamento provinciale per il riordino, la smilitarizzazione e la sindacalizzazione della polizia scrisse una lettera di solidarietà ai familiari, pubblicata con risalto da «l'Unità». Nell'ottobre del 1977, a un convegno sulla riforma della polizia, un poliziotto, ferito dagli autonomi, chiese dal palco un minuto di silenzio in memoria dello studente Walter Rossi, ucciso da radicali di destra. Nel corso dell'anno, i poliziotti del movimento proseguirono le visite nelle scuole e nelle fabbriche – ricorda ancora Di Francesco [1990, 159], «Come può misurarsi il valore umano e sociale di quei lunghi minuti di silenzio con cui i cinquecento studenti del liceo Virgilio di Roma onorarono insieme la memoria del loro compagno Lo Russo, ucciso dalla polizia e quella dei poliziotti Ciotti e Passamonti uccisi dai terroristi?». Poliziotti del movimento dichiareranno di essersi adoperati per evitare l'inasprimento dei conflitti, cercando la via del negoziato – fallita comunque di fronte alla scarsa disponibilità degli studenti, ma anche ad azioni di provocazione da parte di chi non voleva la riforma della polizia [Medici 1979, 123-128].

A partire dalla metà degli anni Settanta, il movimento per la riforma della polizia cominciò a strutturarsi. Il 17 luglio del 1975 vi fu il primo convegno nazionale di 140 delegati di 70 nuclei del movimento; il 18 ottobre dello stesso anno, il primo convegno del Comitato di intesa tra giuristi e poliziotti. Vi furono inchieste sulle condizioni di

lavoro, alle quali parteciparono medici vicini al movimento, e libri bianchi dei comitati provinciali del movimento. Ma l'accento fu anche messo sulla funzione della polizia: come scrisse Di Francesco [1990, 80] a «Ordine pubblico», «Il movimento trascende da ogni pur necessario aspetto rivendicativo per porsi, innanzitutto, come momento di verifica democratica circa l'aderenza di un organismo dello stato alla funzione demandatagli dalla collettività». Già all'inizio del 1977 furono eletti i rappresentanti sindacali e il 14 luglio si riunì la prima Assemblea nazionale elettiva, che si dotò di una segreteria nazionale, avviò il tesseramento e indisse una manifestazione nazionale per dicembre. Nel gennaio di quell'anno, il 90% degli appartenenti alla Ps avevano dato la loro adesione al costituendo sindacato, aderente alla Confederazione Cgil-Cisl-Uil [Volpi 1978, 290]. Il 2 ottobre, un convegno sulla riforma all'Eur vide la partecipazione di quattromila poliziotti. Il 10 dicembre, i seicento delegati dei reparti di base elessero il direttivo e l'esecutivo nazionale del sindacato di polizia. Nel 1978, nonostante la repressione, crebbero le adesioni alla linea sindacale della federazione unitaria per la elezione dei comitati di base delle caserme. Nel 1979 vi fu l'assemblea preliminare per la costituzione del Sindacato italiano unitario lavoratori della polizia (Siulp), l'anno successivo l'assemblea costituente.

Aperture sui temi della smilitarizzazione e della sindacalizzazione vi furono anche nella «Rivista di Polizia», che rispecchiava in parte gli umori dei funzionari della polizia. Nel 1977, la rivista presentò contributi favorevoli a un sindacato autonomo [Gianturco 1977] e a un corpo civile di polizia. La riforma fu accettata come strumento di maggiore professionalizzazione: «la smilitarizzazione [...] adegua il personale agli scopi non militari della polizia». Come scriveva il vicequestore aggiunto Maurizio Fichera, l'evoluzione sociale richiedeva una riforma urgente «in vista di una maggiore qualificazione culturale e professionale sempre più finalizzata alle speciali mansioni, e non più, come per il passato, in termini di addestramento, ordinamento e disciplina militare» [Fichera 1977, 142].

La risposta del sistema politico fu comunque lentissima. Una proposta di legge per il riconoscimento del diritto di organizzazione sindacale presentata dal Pci all'inizio del 1972, dopo la repressione contro gli agenti che avevano partecipato alla marcia silenziosa a Torino, non ebbe esito. Anche successivamente, il Pci sosterrà in parlamento la necessità di un riordino democratico della Ps, affermando che

> le inadeguatezze della pubblica sicurezza a far fronte ai suoi compiti discendono dalla sopravvivenza di ordinamenti anacronistici e di orientamenti errati e profondamente negativi. Avere indirizzato per lunghi anni la polizia contro l'insieme del movimento operaio e contro i comunisti, l'avere operato per trent'anni in modo da rendere impenetrabile questo corpo alle esigenze e agli sviluppi democratici della società, ha prodotto guasti, ha aggravato inadeguatezze strutturali, ha impedito una seria qualificazione professionale e alimentato comportamenti e mentalità inammissibili (Camera VII, 8643).

Solo il 24 maggio 1975, la circolare 555/17 del ministro Gui decise la costituzione di tre comitati di rappresentanza – per funzionari e polizia femminile; ufficiali; sottufficiali appuntati e guardie – riuniti in un Comitato nazionale. Nello stesso anno vennero istituite dal ministero degli Interni tre commissioni per analizzare lo stato giuridico del personale e l'assetto organizzativo delle forze di polizia. Nell'ottobre 1976, la circolare 555/318 dell'allora ministro dell'Interno Cossiga permise ai poliziotti di riunirsi per parlare dei loro problemi sul posto di lavoro, mentre il parlamento iniziò a discutere di riforma della polizia. Secondo la circolare, i «poliziotti potranno liberamente esprimere giudizi e opinioni relativamente alla riforma di polizia [...] Potranno riunirsi negli uffici, al di fuori dell'orario di servizio, nell'assoluto rispetto della libertà e del pluralismo [...] Potranno formare comitati che si propongano di costituire, quando saranno emanate le disposizioni che le regoleranno, associazioni professionali a fini sindacali non legate a partiti politici»[18] [Di Francesco 1990, 144-145]. Il 27

[18] In una intervista a Franco Fedeli, Cossiga affermò che smilitariz-

gennaio 1977, al termine di un dibattito sull'ordine pubblico, la Camera approvò a larga maggioranza un ordine del giorno nel quale era auspicato un «nuovo assetto della sicurezza pubblica», con esplicito riferimento a smilitarizzazione e coordinamento. Nel dibattito parlamentare si fece menzione delle difficoltà di reclutare personale in una polizia militarizzata, oltre che del bisogno di professionalità e adeguamento al modello di polizia diffuso in Europa. PCI e PSI presentarono progetti di legge che prevedevano l'adesione del sindacato di polizia ai sindacati federali[19]; DC e PLI proposero un sindacato autonomo. Nel 1978, un comitato ristretto della commissione interni iniziò a lavorare sulla riforma.

Il disegno di legge per la riforma sarà approvato da tutti i partiti dell'arco costituzionale solo il 25 marzo 1981, alla conclusione del lavoro di un comitato ristretto per l'unificazione dei progetti di legge (presentati da PCI, PSI e DC e, successivamente da PLI, PRI, PSDI) che aveva iniziato a operare dal 1978. Se già nel 1979, la nomina a nuovo capo della polizia di Giovanni Rinaldo Coronas (in sostituzione di Giuseppe Parlato, capo della polizia dal 1976) era stata salutata dalla rivista ufficiale «Polizia Moderna» (1979, n. 2) come auspicio di rinnovamento ed efficienza, nel 1981 la legge di riforma sarà definita dal ministro Rognoni come «punto di partenza verso un assetto della polizia che risponda a criteri di efficienza e professionalità» («Polizia Moderna», 1981, n. 8-9). Nel 1982, al primo congresso del SIULP, il ministro dell'Interno Rognoni dichiarerà che «le preoccupazioni e i timori che venivano manifestati in larghi

zazione e sindacalizzazione erano già un fatto compiuto, ringraziando il movimento per la sua azione di modernizzazione [*ibidem*, 145].

[19] Già all'inizio degli anni Settanta il PCI aveva presentato un progetto di legge in cui si proponeva un coordinamento operativo con le competenze per città e polizia stradale assegnate alla PS, e quelle per campagne e periferia ai carabinieri, con organismi di coordinamento e trasferimento agli enti locali delle competenze di polizia amministrativa (con l'eccezione di stranieri, armi ed esplosivi). Nello stesso progetto si chiedeva l'unificazione del ruolo dei funzionari e degli ufficiali di PS, il potenziamento della polizia femminile, l'assegnazione degli agenti alla propria zona di provenienza e un aumento dell'impiego dei servizi operativi [Flamigni 1975, 63].

strati della pubblica opinione circa il rischio e i supposti effetti negativi della smilitarizzazione e del processo di sindacalizzazione della polizia, sono risultati, alla luce dell'esperienza di questo primo anno, infondati o ingiusti» («Polizia Moderna», 1982, n. 6).

Come si dirà, se la riforma – e più ancora la lotta per la riforma – ha profondamente cambiato il volto della polizia italiana, le sue molte potenzialità saranno frustrate dal prevalere, nelle forze politiche e all'interno della polizia, di componenti ostili al mutamento.

5. *Ordine pubblico ed emergenza: una conclusione*

Riassumendo, in questo periodo le strategie di controllo dell'ordine pubblico divennero certamente più selettive, con un'applicazione crescente del negoziato nei conflitti sul lavoro, ma la permanenza nel controllo dei gruppi, radicalizzati, della estrema sinistra di strategie coercitive incapaci di fermare l'*escalation*. Se l'utilizzazione dei servizi segreti all'interno di un disegno di aumento delle tensioni che giustificasse un intervento di restringimento delle libertà dei cittadini venne gradualmente superata, le strategie informative continuarono a essere utilizzate in modo diffuso, con raccolta di informazioni anche sui partiti e i sindacati. La presenza del terrorismo e un crescente allarme rispetto alla criminalità comune – che divenne anche un tema centrale nella propaganda non solo della destra, ma anche della Dc – favorirono comunque l'isolamento dei movimenti sociali, con un indebolimento consistente della coalizione per i diritti civili, nonostante la vicinanza al governo del Pci.

All'inizio degli anni Settanta, la crisi del centrosinistra aprì la strada a una svolta conservatrice e alla «strategia della tensione», rafforzando le posizioni più ostili ai movimenti. Nella sinistra, non solo «estrema», si ebbe l'impressione che chi deteneva il potere fosse disposto anche a venir meno alle regole democratiche pur di non cederne neanche una parte. Nella seconda metà del decennio, istituzioni in

crisi e governi deboli non riuscirono a riguadagnare legittimazione fra gli attivisti dei movimenti. Caratteristica del caso italiano è, in questa fase, una fortissima radicalizzazione delle forme d'azione, fomentata dalle battaglie di piazza tra l'estrema destra e l'estrema sinistra e dalla ritualizzazione degli scontri tra manifestanti e forze dell'ordine. Nonostante alcune riforme fossero seguite al ciclo di protesta, l'immagine più immediatamente visibile dello stato fu quella della repressione di movimenti sempre più violenti. Compromesso storico e governi di unità nazionale raffreddarono le simpatie della «vecchia» sinistra verso i nuovi attori emergenti, che restarono così – o almeno si sentirono – sempre più isolati.

L'intervento di controllo della protesta portò ovvi rischi di una nuova polarizzazione tra gruppi della popolazione e le forze di polizia, sempre più assorbite in compiti di ordine pubblico. Se il bisogno di reagire alle nuove sfide spinse verso domande di modernizzazione del corpo, il sistema politico non fu capace di realizzare neanche le misure più urgenti di razionalizzazione. Le maggiori pressioni verso una democratizzazione della polizia furono così quelle che – inaspettatamente con quella forza, nonostante domande in questo senso ci fossero state, come abbiamo indicato nei capitoli precedenti, sin dall'immediato dopoguerra – emersero all'interno della polizia stessa. Il ciclo di protesta stimolò infatti la mobilitazione collettiva dei poliziotti, con un'inedita alleanza tra agenti di polizia e sindacato. Nonostante i limiti della riforma, infine varata nel 1981, le vicende del movimento per una riforma democratica della polizia avranno durature e positive conseguenze sulle future interazioni tra polizia e dimostranti. A ciò si aggiunga che, insieme alla radicalizzazione visibile, gli anni Settanta portarono a un, al momento forse meno visibile ma anche più rilevante, avvicinamento nelle concezioni dell'ordine pubblico, con una crescente accettazione di alcune forme di protesta e più diffusa stigmatizzazione di altre.

CAPITOLO SETTIMO

«Soft policing»: gli anni della moderazione

14 maggio 1994. Si tiene a Vicenza una manifestazione di duecento skinhead, provenienti da tutta Italia, alla quale partecipano anche esponenti di Movimento politico occidentale, organizzazione appena sciolta dal ministero degli Interni sulla base della legge n. 205/1993 sull'intolleranza razziale. Numerose sono state le aggressioni a immigrati e tossicodipendenti nel vicentino; il Veneto Front Skinhead è indagato dalla procura della repubblica per ricostituzione del disciolto Partito fascista. Durante il corteo, autorizzato dal questore, vengono scanditi slogan razzisti e xenofobi, oltre che fascisti. I manifestanti salutano romanamente e espongono svastiche e croci celtiche. La polizia non interviene, e la manifestazione si svolge senza incidenti.

Successivamente, Rifondazione comunista (Rc) presenterà una interrogazione al governo per sapere «quali provvedimenti intende adottare nei confronti del questore di Vicenza che ha "consegnato" per un intero pomeriggio la città in mano dei naziskin e neofascisti, anziché vietare la manifestazione per il suo evidente carattere anticostituzionale e fascista» (Camera XII, 473), augurandosi un'inchiesta sulla procura per violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Dello stesso tenore l'interrogazione dei Progressisti: «Il questore si è limitato a verificare che non avvenissero incidenti, sottovalutando gravemente il significato della manifestazione» (Camera XII, 501). Il capo della polizia Parisi, che aveva sostenuto di non essere stato informato della manifestazione, dichiarerà che non saranno più tollerati cortei razzisti. Il ministro leghista degli Interni, Maroni, rimuoverà subito questore e prefetto, suscitando le proteste di Msi/An, alleato di coalizione.

10 settembre 1994. A Milano vi sono scontri tra dimostranti e polizia nel corso della manifestazione organizzata dai centri sociali autogestiti, durante la quale sono danneggiate macchine e vetrine e viene bloccato l'accesso al palazzo dell'informazione. Forza Italia parla di natura eversiva dei centri sociali, lamentando che la manifestazione era stata «autorizzata con eccessiva leggerezza», e che

«antecedentemente allo svilupparsi dei gravi incidenti, durante il passaggio del corteo, non siano stati fermati e identificati o quantomeno allontanati dalle forze dell'ordine, tutti quei giovani che manifestavano con il volto coperto» (Camera XII, 2819). Secondo AN, i manifestanti, travisati e muniti di armi improprie, erano stati responsabili di una «preordinata organizzazione degli scontri», attraverso la «formazione di squadre disposte in punti strategici del corteo con il medesimo armamentario e l'identico travisato abbigliamento» (Camera XII, 3073). Si stigmatizza il fatto che «la questione del centro Leoncavallo e, più in generale, dei centri sociali giovanili, in ordine alla quale doverosamente il governo aveva aperto una possibilità di confronto civile attesa la rilevanza sociale e l'interesse per la condizione giovanile, è stata purtroppo riportata dal comportamento dei manifestanti o più esattamente di chi li dirige o strumentalizza nel terreno di mera questione di ordine pubblico» (*ibidem*).

A sinistra, RC denuncia invece le aggressioni a due giornalisti del quotidiano «Liberazione», picchiati dalla polizia e insultati con epiteti come «comunista di merda», condannando le affermazioni aggressive del ministro dell'Interno (che ha dichiarato «ora quello del Leoncavallo non è più problema sociale ma di ordine pubblico»), e del questore («loro hanno deciso di attaccare i miei uomini, adesso deciderò io quando attaccare loro»). Puntando l'attenzione sul fatto che «la realtà dei centri sociali è fatta ormai di centinaia di esperienze che in tutta Italia coinvolgono decine di migliaia di giovani e interessa direttamente il tessuto sociale e aggregativo di città grandi e piccole», si chiede quindi una soluzione politica – in particolare, una sede – per il Leoncavallo dato che «la mancata ricerca di soluzioni politiche è il terreno naturale su cui si inseriscono minoranze di violenti puntando a far degenerare la protesta in teppismo» (Camera XII, 2838).

14 novembre 1994. A Napoli, nel corso di una manifestazione degli studenti medi durante le ormai rituali occupazioni d'autunno, la polizia carica i dimostranti, ferendone alcuni. Durante gli scontri, un'auto aveva investito un manifestante. In una interrogazione alla Camera, i Progressisti accusano i poliziotti di avere colpito chiunque si muovesse, inseguito e picchiato i ragazzi, sparato candelotti lacrimogeni e probabilmente anche proiettili di arma da fuoco. Alcuni parlamentari presenti, intervenuti a calmare gli animi, erano stati insultati e strattonati dalle forze dell'ordine, tanto da ricevere in seguito le scuse del questore. Deputati progressisti chiedono il «ripristino di una cultura del dialogo». Pochi giorni dopo, il ministro degli Interni Maroni informerà che

un collega di AN gli aveva chiesto lo sgombero delle scuole occupate, ribadendo che «si può discutere sulla legittimità delle occupazioni, ma non si può certo pensare di mandare i poliziotti contro gli studenti», e stigmatizzando la presenza nel governo di chi cerca «il muro contro muro», in una situazione in cui «può saltare fuori lo squilibrato che provoca l'incidente» (Camera XII, 4617). In parlamento, Progressisti e RC osservano che «simili propositi manifestano una pericolosa minaccia di innescare una spirale di scontro tra il governo e il paese, per di più sul terreno delicatissimo del mondo giovanile» (*ibidem*). Le manifestazioni studentesche vengono definite come «occupazioni pacifiche e temporanee di scuole, esperienze di autogestione, attività pomeridiane sui temi della riforma della scuola», e si critica che a Terni la magistratura abbia chiesto l'identificazione dei partecipanti alla occupazione di una scuola, mentre il prefetto si adoperava per una soluzione positiva. Si invita il governo a non reprimere forme di protesta pacifiche e non dannose. Il 5 dicembre 1994 in una interrogazione parlamentare si critica la polizia che, intervenuta su invito del rettore a sgomberare un'aula autogestita, pur mantenendo un «atteggiamento amichevole», aveva identificato gli occupanti quando stavano per abbandonare il luogo. Si parla di «preoccupante *escalation* di una politica di repressione da parte delle forze dell'ordine degli studenti in lotta» (Camera XII, 5294).

25 gennaio 1995. Nel corso dei gravissimi disordini alla partita Genoa-Milan muore il tifoso genoano Vincenzo Spagnolo. È la sesta vittima della violenza del tifo calcistico in pochi anni. Varie interrogazioni sono concordi nel criticare una sottovalutazione da parte delle forze dell'ordine delle necessarie misure preventive. In particolare, si sottolinea la necessità di «una fattiva collaborazione tra istituzioni e organi di governo del mondo del calcio, collaborazione finora largamente mancata, per responsabilità della Federcalcio e della Lega calcio, come recentemente denunciato dall'ex ministro dell'Interno Maroni» (Camera XII, 5817). Dalla Lega ai Progressisti si invita a sospendere il campionato, o almeno a far giocare a porte chiuse le partite a rischio. Roberto Sgalla, segretario generale del SIULP, chiederà il divieto di accesso ai tifosi violenti agli stadi (con obbligo di trascorrere le ore della partita in un posto di polizia), la possibilità per le forze dell'ordine di perquisire tifosi e automezzi dei tifosi anche nelle vicinanze degli stadi, la partecipazione delle società sportive al pagamento delle spese per l'intervento di ordine pubblico, l'inasprimento delle pene previste dalla legge n. 401/1989 sulla sicurezza delle manifestazioni sportive («Nuova Polizia», 1995, n. 3, p. 47).

Questi pochi episodi illustrano bene i problemi di ordine pubblico che hanno caratterizzato l'ultimo scorcio di secolo. Già gli anni Ottanta sono rimasti impressi, nell'immaginario collettivo, come anni di «calma», dopo le turbolenze del decennio precedente. Se la recessione economica si era prolungata fino al 1983, a partire dall'anno successivo una congiuntura internazionale favorevole investì anche l'Italia, facendo parlare di «secondo miracolo economico». Il clima «pragmatico» che seguì si riflesse anche sui movimenti: il processo di radicalizzazione descritto nel capitolo precedente si invertì. Nonostante gli ultimi colpi di coda delle organizzazioni terroriste, l'*escalation* violenta delle forme d'azione si interruppe a partire dal 1981, in occasione della campagna di protesta, culminata nel 1983, contro l'installazione da parte della NATO dei missili a testata nucleare Cruise e Pershing II. In coincidenza con l'ondata di mobilitazione per la pace a livello europeo, per la prima volta dopo molti anni, la «vecchia» sinistra e i nuovi movimenti sociali cooperarono in una campagna di protesta.

Dopo la fase di bassa mobilitazione negli anni precedenti, l'azione collettiva ha assunto caratteristiche completamente differenti. Insieme agli ecologisti e ai pacifisti, attivisti del movimento femminista e del movimento degli studenti hanno ricominciato a mobilitarsi in comuni azioni di protesta caratterizzate da una struttura organizzativa decentrata, ideologie pragmatiche, e soprattutto l'emergere e il consolidarsi di nuovi repertori caratterizzati dall'assenza pressoché totale di forme d'azione violenta. La consapevolezza dei rischi di una radicalizzazione dei conflitti ha portato a una presa di posizione decisa e quasi unanime per forme d'azione non violenta. Le stesse tendenze alla moderazione e al pragmatismo si sono mantenute negli anni Novanta. Pur prevalentemente allineati a sinistra, molti movimenti rivendicano l'autonomia della società civile rispetto a una politica istituzionale considerata come corrotta.

Se le strategie di controllo della protesta sono state prevalentemente moderate nell'uso di mezzi coercitivi, negoziate e con una diffusa raccolta di informazioni, sono tuttavia sopravvissute strategie più dure di controllo, in

particolare negli interventi sui centri sociali e contro l'*hooliganism* del calcio, spesso infiltrato dalla destra radicale. Sebbene il controllo dell'ordine pubblico appaia meno problematico che negli anni Settanta, i limiti della riforma della polizia emergeranno soprattutto nella gestione di alcuni, seppure sporadici, momenti di *escalation*. Se quindi, nel controllo della protesta, si consolida un nuovo modello negoziato, l'immagine dei «facinorosi» continua a far parte del sapere della polizia, trasferendosi dagli ultras ai residui gruppi autonomi, e guidandone le strategie di controllo.

1. *Uso della forza e ordine pubblico: le strategie di «de-escalation» selettiva*

Già a partire dagli anni Ottanta, ci sarà nello stile di controllo di polizia della protesta una svolta profonda che sarebbe difficile spiegare se non si tenesse conto dello choc prodotto dal terrorismo sia sui movimenti che sulle istituzioni. Nel corso del decennio, il controllo della protesta da parte della polizia è diventato infatti più «morbido» e più selettivo. Quando piccoli gruppi di autonomi prendevano parte alle grandi manifestazioni di massa, l'intervento della polizia era di solito orientato a tenere sotto controllo le azioni violente, senza mettere in pericolo gli altri dimostranti. Le organizzazioni non violente talvolta collaboravano, mediando tra autonomi e polizia, in modo da evitare *escalation*. Anche il controllo degli atti di disobbedienza civile e delle azioni dirette non violente è divenuto più tollerante e preventivo. Secondo una indagine recente, «molti organizzatori ritengono che le autorità di polizia abbiano adesso un atteggiamento molto più rilassato rispetto ai cortei» [Jarman *et al.* 1998, 77].

Per gli anni Novanta, una ricerca sistematica sugli eventi di protesta che hanno comportato interventi coercitivi da parte della polizia ha confermato la prevalenza di strategie più distensive[1]. In primo luogo, l'intervento coercitivo nel

[1] I CD-Rom di «la Repubblica» sono stati analizzati per gli anni dal 1991 al 2000, selezionando gli articoli in cui comparivano le parole-chiave «scontri», «cariche», «polizia» e «carabinieri».

corso di manifestazioni politiche è una occorrenza sporadica. Nel 1990, il quotidiano «la Repubblica» ha riportato solo sei casi di «scontri» o «cariche» durante azioni di protesta, tre nel 1991, quattro nel 1992, sei nel 1993, nove nel 1994, cinque nel 1995, quattro nel 1996, dodici nel 1997, dieci nel 1998, sei nel 1999. Con pochissime eccezioni, inoltre, gli interventi della polizia sono stati limitati a cariche di alleggerimento della durata di pochi minuti; non vi sono stati né morti né feriti da arma da fuoco tra i dimostranti (l'unico ferito di una certa gravità è lo studente investito da una macchina della polizia durante il menzionato corteo a Napoli nel 1994). I casi di *escalation* si concentrano comunque su specifici conflitti, come le mobilitazioni attorno al centro sociale Leoncavallo a Milano e gli interventi dei gruppi autonomi durante i cortei sindacali (soprattutto all'inizio del decennio); le contestazioni di manifestazioni dell'estrema destra da parte di gruppi di sinistra; le proteste dei disoccupati (soprattutto a Napoli); i blocchi stradali degli agricoltori sul tema delle quote latte (in particolare nel 1997).

Anche nella percezione diffusa all'interno della polizia, gli anni Ottanta segnano una svolta verso una strategia di *de-escalation* che perdurerà anche negli anni Novanta. Gli agenti di polizia intervistati nel corso della nostra indagine sono concordi nel descrivere una crescente ricerca del consenso tramite il dialogo, e cioè una strategia persuasiva, che avrebbe perso le caratteristiche di intimidazione della «repressione preventiva» dei decenni precedenti, mentre le strategie coercitive non solo sarebbero ora considerate come *ultima ratio* ma avrebbero anche subito importanti trasformazioni dal punto di vista tecnico-professionale. Mentre il modello degli anni Cinquanta prevedeva l'impiego di unità di grandi dimensioni e pesantemente armate in un controllo costante del territorio, a partire dagli anni Ottanta prevale, con alcune eccezioni, un intervento negoziato, basato spesso esplicitamente su un sottoimpiego delle forze disponibili.

L'uso di armi da fuoco, così frequente e abituale nella storia degli interventi della polizia italiana durante manifestazioni pubbliche, appare ora uno strumento inadeguato

all'ordine pubblico. Secondo le testimonianze dei nostri intervistati, in parte confermate dalla rassegna stampa e dagli atti parlamentari, sono state accantonate alcune tecniche di intervento più «dure» – come i caroselli con le jeep e gli idranti – mentre le due tecniche principali nell'ambito delle strategie coercitive restano il lancio di gas lacrimogeni e la carica con il manganello. Di entrambe, si sottolineano, comunque, i rischi. A proposito dei lacrimogeni, i problemi legati alla loro utilizzazione includono condizioni atmosferiche, con le forze di polizia schierate controvento; condizioni logistiche, con assenza di vie d'uscita per chi vuole allontanarsi; e condizioni ambientali, soprattutto la presenza di persone non coinvolte in episodi di violenza. Quanto alla carica con i manganelli si evidenzia il rischio del «corpo a corpo», con conseguente perdita di controllo da parte dei dirigenti sui singoli poliziotti: «quando praticamente devi rincorrere gente che va dappertutto, in tutte le stradine [...] E allora le azioni e le reazioni non sono imputabili tanto all'azione di polizia vista in modo unitario – quindi con dirigenti che dirigono i servizi, con un sovrintendente, con il Vicario che guarda, con una centrale operativa» (Intervista MI 27/9/1994).

In generale, in situazioni di ordine pubblico si tende così a evitare un intervento coercitivo che, sia esso con i manganelli o con i lacrimogeni, è comunque considerato già di per sé un fallimento. Secondo i funzionari, il primo obiettivo dell'intervento di ordine pubblico è infatti quello di evitare che si «rompa l'equilibrio», producendosi così dei disordini. Per questo, soprattutto quando i gruppi più radicali si trovano all'interno di manifestazioni pacifiche, prevale una strategia di *under-enforcing the law* (cioè di tolleranza delle violazioni «minori») e di «contenimento», che comunque assume caratteristiche diverse a seconda dei diversi attori che «minacciano» l'ordine pubblico.

Nonostante il principio della «neutralità», spesso richiamato, porti ad affermare che «la reazione della polizia è sempre la stessa», in realtà dalle risposte a una batteria di domande relative agli interventi in differenti situazioni di ordine pubblico emergono diversi modelli di *policing*, ten-

denzialmente calibrati rispetto all'immagine che la polizia ha del problema [cfr. anche della Porta 1998]. Come ha osservato un giovane vice-sovraintendente del reparto mobile di Milano:

> Chiaramente, quando si parla di Leoncavallo, quando si parla di manifestazioni particolarmente di alto senso politico, si sta sempre a distanza. Con gli ultrà il contrario: vicinanza completa. L'ultrà, se lo lasci a 50 metri, ti tira i sassi. Quando vogliamo far vedere i muscoli, specialmente col Leoncavallo, di solito la politica della questura, negli ultimi anni, è stata quella della presenza massiccia evidente, in modo tale che si facesse ben chiaro che la contrapposizione di forze era sproporzionata in nostro favore. Per cui una presenza ben evidente, in maniera tale che vedano che, se sgarrano, siamo lì in tanti [...] Manifestazioni del 1° maggio: una presenza puramente passiva. Con gli operai del 1° maggio, è quasi fosse la nostra festa, la nostra presenza è puramente di tipo formale [...] Chiaramente, siamo sempre vigili, molto presenti, caso mai più nascosti, perché non si sa mai che qualcuno si inserisca e disturbi. Comunque, noi non indossiamo mai il casco, quando c'è il 1° maggio, sfiliamo tranquillamente alla testa del corteo, con la massima tranquillità. Proprio perché non c'è più quella contrapposizione (Intervista MI 24/11/1994).

1.1. *Il modello di intervento cooperativo*

Per quanto riguarda le grandi manifestazioni organizzate dai sindacati o dai partiti sembra prevalere un modello *cooperativo* di gestione dell'ordine pubblico, basato sulla collaborazione tra organizzatori e forze di polizia, con un controllo orientato a proteggere, in eguale misura, dimostranti e «obiettivi a rischio». Come conferma un intervistato milanese: «Operai, qualsiasi manifestazione, impiegati, qualsiasi cosa siamo sempre lì. Anche perché non siamo più una forza contrapposta. La gente ci vede proprio come degli operatori che sono lì a garantire [...] quello che predico sempre è che *la nostra presenza non è affinché loro non facciano casino, una volta era così, ma adesso invece siamo vicini a loro nelle manifestazioni, o altro, affinché loro possano manifestare senza essere disturbati*» (Intervista MI 24/11/

1994, corsivo nostro). In questo caso si ha, da parte della polizia, la percezione sia della legittimità della manifestazione sia della volontà dei dimostranti di evitare di «rompere l'equilibrio precario» dell'ordine pubblico. La scelta è dunque quella di «vigilare gli obiettivi sensibili», rinunciando a una scorta lungo il corteo.

Il rischio percepito è l'infiltrazione di gruppi violenti, in una situazione in cui un intervento coercitivo viene considerato come pericoloso, perché rischia di coinvolgere i dimostranti ritenuti «pacifici». È il caso anche, prevalentemente, del controllo delle manifestazioni del movimento per la pace. A proposito di una manifestazione contro la guerra nel Golfo, un intervistato ricorda, per esempio:

> In fondo alla manifestazione, un piccolo minicorteo [...] dei centri sociali, per intenderci. Noi siamo schierati davanti alla chiesa, fermi, immobili, arrivano sassi, bottiglie e tutto quanto. Sono arrivate contro la chiesa! E noi fermi, immobili. Non abbiamo avuto nessuna reazione anche perché questi, ammassati dentro a una manifestazione che poteva essere di 4-5.000 persone, insomma, avremmo creato un attimino di panico e scompiglio anche negli altri. O avremmo comunque potuto far danni noi, e gli altri, nei confronti di chi non c'entrava niente, insomma. Quattro persone che buttavano i sassi. Non era il caso di intervenire. *Lei si rende conto che andare a prendere un manifestante in una manifestazione, anche con un ingente dispiegamento di forze, creerebbe del disordine pubblico più che dell'ordine pubblico.* Quindi, penso a ragione, i funzionari non ci mandano a prendere un manifestante che dipinge i muri. Cioè, il responsabile dell'ordine pubblico preferisce un muro scritto piuttosto che dei disordini di piazza. Anche giustamente, secondo me (Intervista MI 18/10/1994, corsivo nostro).

In concreto, il comune interesse è che i manifestanti «pacifici» «prendano la testa» del corteo: «Se le guide dei cortei sono persone tranquille, di cui ci possiamo fidare, il corteo si snoda secondo riti ordinari» (Intervista MI 18-19/10/1994). L'analisi della stampa conferma infatti che, in particolare nei casi di interventi coercitivi in occasione di proteste di lavoratori «disturbate» da gruppi autonomi, l'intervento della polizia avveniva di concerto con quello del servizio d'ordine sindacale. In questi casi, i dimostranti

pacifici sono considerati come i migliori alleati rispetto ai violenti: «Quando il centro sociale di Milano manifestava all'interno di qualche altra manifestazione, sono sempre stati ghettizzati, non da noi, dagli stessi manifestanti! Una separazione netta e distinta. Sia che si trattasse di operai, sia che si trattasse di studenti. Questo è indubbio. Tant'è vero che l'aiuto maggiore – nonostante loro tentavano di risalire il corteo, di inserirsi in varie maniere – era proprio il servizio d'ordine degli altri manifestanti» (Intervista Mi 24/11/1994).

1.2. *Il modello di intervento negoziato*

Un intervento di tipo *negoziato* riguarda invece le azioni più dirompenti – quali blocchi stradali o blocchi della ferrovia – da parte di soggetti cui viene riconosciuta la buona fede e la «giusta causa». In questi casi, la polizia si percepisce come un mediatore che dovrebbe garantire una certa visibilità ai dimostranti, riducendo al contempo i disagi per i cittadini: «si tende a prevenire deviando il traffico per tempo, in collaborazione con il comando della vigilanza urbana, si tende a evitare quello che poi è l'effetto voluto dal manifestante – cioè paralizzare il traffico, creare disagi – bloccando il traffico a monte o valle, deviandolo per tempo, creando alternative alla circolazione stradale dove è possibile, insomma» (Intervista Mi 27/12/1994). Le forze di polizia, che intervengono in questi casi in maniera «visibile», si frappongono spesso tra i manifestanti e gli automobilisti che potrebbero voler forzare il blocco, per evitare conflitti diretti. I blocchi vengono così tollerati, almeno per un tempo giudicato sufficiente a «esprimere» la protesta: «Generalmente si arriva a una mediazione. Nel senso che si dice "Sì, noi non interveniamo, voi state qui un quarto d'ora, possiamo tollerare la situazione di blocco stradale, oltre, mi raccomando, no!"» (Intervista Mi 18/10/1994).

L'orientamento al negoziato, per quanto internalizzato nelle forze di polizia, non sembra comunque conseguenza di scelte autonome, ma piuttosto adattamento alle direttive poli-

tiche, non apparendo il peso del ministero dell'Interno in alcun modo ridotto rispetto al «modello scelbiano» dei decenni precedenti. Quello che invece sembra essere cambiato in modo consistente è la direzione della domanda politica proveniente dal centro. Infatti, la tolleranza è incentivata dalle direttive «dall'alto». Come spiega un intervistato, nella prima metà degli anni Novanta «Le direttive centrali sono di evitare fino all'estremo l'uso della forza. Per cui c'è molta tolleranza. Lei lo vede, soprattutto, in questi cortei di operai che protestano per motivi giusti, fanno un itinerario e vanno come ormai è prassi alla stazione. Quella non è una cosa molto tranquilla perché l'occupazione di un binario è reato, però si tollera perché un intervento in quel momento creerebbe veramente grossi problemi e si scatenerebbero poi delle reazioni a catena che sarebbero incontrollabili [...]. L'occupazione è simbolica, per mezz'ora bloccano» (Intervista FI 12/12/1994).

I «giusti» motivi legittimano anche forme di protesta un tempo considerate come illegali, attraverso definizioni che le differenziano da figure specifiche di reato. Così, ripetutamente, i funzionari intervistati hanno sottolineato la differenza tra una ostruzione pacifica del traffico e un «blocco» stradale violento: «Per blocco stradale intendiamo una cosa diversa: quelle sono persone che si sono messe in mezzo di strada e hanno manifestato, ma, se lei pensa, in tutte le manifestazioni c'è un blocco stradale; no, io intendo coloro che prendono i cassonetti, li rovesciano in mezzo alla strada, fanno le barricate, là siamo in un clima di illegalità» (Intervista FI 10/11/1994). Del resto, il riconoscimento di una legittimità alla protesta porta a giustificare azioni anche più radicali, perfino una certa aggressività verso la polizia: «[ci] sono cose anche molto diffuse, ma che generalmente non vengono perseguite, come lo sputo o la violenza verbale, e che [...] messi in atto da persone in cui lo stato d'animo è esasperato, da parte dell'operatore di polizia viene certamente visto non con l'occhio di chi subisce una violenza [...] ma deve essere appunto valutata in un'ottica, diciamo, più vasta» (Intervista MI 19/11/1994).

I momenti di *escalation* violenta nel corso di blocchi stradali ricostruiti sulla base della rassegna de «la Repubbli-

ca» riguardano infatti prevalentemente conflitti sui temi del lavoro (i disoccupati e i lavoratori precari a Napoli, i minatori del Sulcis Iglesiente in Sardegna, i lavoratori dell'Enichem di Crotone o delle ditte Costanzo di Catania) che tardano a trovare mediazione o soluzione politica. Anche in questi conflitti, comunque, gli episodi di uso della forza restano avvenimenti rari e discontinui nel tempo.

1.3. *Il modello di intervento come contrapposizione ritualistica*

Un terzo modello, basato su una *contrapposizione ritualistica*, sembra prevalere nel controllo delle protesta dei centri sociali autogestiti vicini all'autonomia. In molte manifestazioni dei gruppi autonomi le forze dell'ordine sono presenti in una misura che giudicano sufficientemente massiccia da scoraggiare violenze. L'equipaggiamento è, in genere, quello «da combattimento»: con casco sotto braccio e manganello (indossare il casco è già considerato di per sé una mossa di dissuasione). Massicci cordoni vengono schierati a difesa degli «obiettivi sensibili», e ad evitare che il corteo devii dal percorso concordato. Come afferma, tra gli altri, un operatore del reparto mobile milanese, con gli autonomi «c'è un certo rischio nell'aria, che quasi "si taglia" in genere: si vede, si sente, che da un momento all'altro può scoppiare qualcosa [...] è chiaro che in questo caso, se si attraversano zone della città, sedi istituzionali, eccetera eccetera, sono tutte presidiate dalle forze dell'ordine per evitare che possano essere bersaglio di attacchi vari» (Intervista Mi 21/11/1994). In alcuni casi, comunque, la presenza della polizia può divenire meno visibile, in modo da «placare gli animi»: «nelle manifestazioni di piazza con gli autonomi, loro non digeriscono molto facilmente una presenza asfissiante e massiccia, loro la intendono come una provocazione, allora quando ci sono queste manifestazioni di autonomi, a meno che non siano manifestazioni che già si dimostrano particolarmente pericolose, ma quando sono manifestazioni un po' estemporanee, allora si preferisce controllare questi ragazzi, non in modo appariscente. Per-

sonalmente io ho scelto sempre questo tipo d'intervento» (Intervista Fi 12/12/1994).

Come testimonia la rassegna da «la Repubblica», la strategia di contrapposizione ritualistica non sempre rifugge dall'uso della forza. Nel settembre 1994, scontri particolarmente duri («vero e proprio pomeriggio da anni Settanta», «scene d'altri tempi») sono seguiti per esempio alle cariche della polizia durante la manifestazione nazionale dei centri sociali a Milano, conclusasi con 25 feriti e 20 arrestati. Anche in quest'area d'intervento, tuttavia, nel corso del decennio le interazioni tra manifestanti e polizia hanno teso a ritualizzarsi: se nel 1998 almeno quattro volte vengono riportate cariche durante cortei dei centri sociali, gli scontri tendono a essere comunque di breve durata e di limitata intensità – «tafferugli», scrivono i giornalisti, sottolineando la volontà di moderazione da entrambe le parti.

1.4. *Il modello di intervento basato sull'isolamento*

Un quarto modello è basato sull'*isolamento* dei *trouble makers*, prevedendo un controllo totale del territorio e dei movimenti dei soggetti «pericolosi» per l'ordine pubblico. La principale applicazione di questo modello di intervento si ha durante le partite di calcio, soprattutto quelle che coinvolgono tifoserie tradizionalmente avversarie. Sebbene si tratti di interventi non direttamente collegati a forme di partecipazione politica, tuttavia, le esperienze di ordine pubblico in altri settori possono avere ripercussioni sulla gestione della protesta. Come spiegano gli agenti, il primo problema del controllo degli stadi è legato a una presenza massiccia (Intervista Mi 18-19/10/1994). L'intervento della polizia richiede quindi un grandissimo impiego di energie e di risorse: basti ricordare che la spesa media per l'impiego delle forze dell'ordine per ogni giornata di campionato raggiunge, alla metà degli anni Novanta, i sei miliardi di lire per uno schieramento complessivo di circa diecimila agenti («Nuova Polizia», 1994, n. 4, p. 37). Secondo un nostro intervistato:

È l'attività più faticosa, è l'attività che dura di più, perché lo stadio inizia addirittura alle otto, con dei servizi che vanno a vedere all'interno se hanno nascosto bastoni, oggetti contundenti, un qualcosa che possa recare danno al tifoso avversario. Alle 8 del mattino, e la partita è alle tre e mezza del pomeriggio. Noi, come contingente destinato allo stadio, ci si attiva intorno alle undici, qui in reparto. C'è da ritrovarsi, fare l'adunata, ritirare il materiale, partire, eccetera. E finiamo, alle volte, alle otto di sera. Magari c'è anche l'accompagnamento di queste persone. Aspettare che riparta il treno, che sia tutto tranquillo [...] Spesse volte noi siamo destinati anche a prendere le persone dal treno. Arriva un treno [...] con il metrò, senza fermate intermedie, vengono accompagnati direttamente allo stadio, cioè in piazzale Lotto. È una sorta di treno speciale. Il viaggio è abbastanza lungo: 35-40 minuti, noi col casco, dentro la metro, in piedi. È pesante. Soprattutto al ritorno. Si viene già da sei, sette ore, otto ore di servizio. Da piazzale Lotto noi facciamo poi un accompagnamento fino allo stadio, e lì, spesse volte, si possono evidenziare non dico incidenti, però forme di insofferenza da parte dei tifosi. Vuoi perché la partita sta iniziando e questi, a piedi, devono arrivare là. Vuoi perché fondamentalmente il nostro intento è quello di tenere il gruppo unito, perché non possiamo spezzare i tifosi in due, perché ci si spezza anche noi in due (Intervista MI 18-19/10/1994).

Come emerge da questa descrizione – confermata in linea di massima dalle nostre osservazioni «ravvicinate» negli stadi – l'azione di controllo ha due momenti distinti: fuori dallo stadio e dentro lo stadio. Dentro lo stadio, le due tifoserie sono tenute a distanza, spesso costruendo dei corridoi («spicchi» di stadio vuoti) che separano i potenziali avversari. Cordoni di polizia si formano accanto ai tifosi della squadra «di casa» e ai bordi del campo. Gli agenti sono attrezzati in maniera visibile per l'ordine pubblico, con caschi, manganelli, e divise protettive. Ai bordi del campo si collocano anche le unità cinofile. Laddove è possibile, i tifosi della squadra ospite vengono rinchiusi in un settore dotato di alte barriere antisfondamento: l'intervento è volto infatti a evitare il contatto tra le due tifoserie, mentre vengono tollerati i lanci di materiale di vario tipo (monete, ma anche bottiglie di plastica piene di acqua e pezzi di sanitari sradicati dai bagni). L'attenzione a separare le due tifoserie caratterizza anche l'intervento esterno allo stadio, prima e dopo la partita. In questo caso,

polizia e carabinieri, presenti in maniera massiccia e in assetto da combattimento, prelevano i tifosi della squadra ospite alle stazioni ferroviarie e ai posteggi di pullman, li inquadrano fra cordoni di polizia che chiudono il gruppo sui quattro lati, e li scortano all'ingresso ospiti, dove i tifosi passano una sommaria perquisizione. All'uscita dello stadio, i tifosi della squadra ospite devono attendere che si allontanino i loro rivali della squadra di casa. Prima di fare aprire i portoni del settore degli ospiti, la polizia compie quello che un funzionario ha definito opera di «bonifica», allontanando dalla zona tifosi avversari e curiosi. Quindi i tifosi ospiti vengono di nuovo inquadrati tra cordoni di polizia, e riaccompagnati a treni e pullman.

È proprio in quest'area d'intervento che, quando la polizia non riesce a evitare i contatti tra tifoserie ostili, gli scontri tendono a essere più violenti. Secondo i dati raccolti attraverso lo spoglio di «la Repubblica» è in occasione delle partite di calcio che si realizza la maggior parte degli interventi con uso della forza per ragioni di ordine pubblico. Distinguendo questo tipo di interventi a seconda che alle origine del «turbamento dell'ordine pubblico» vi fosse un evento sportivo, una manifestazione politica, o un evento di altro tipo (per es. episodi di criminalità comune), si osserva che la prima tipologia si avvicina spesso alla metà dei casi rilevati (6 casi su 14 nel 1990, 5 casi su 11 nel 1991, 2 su 8 nel 1992, 9 su 15 nel 1993, 3 su 13 nel 1994, 10 su 19 nel 1995, 5 su 9 nel 1996, 4 su 19 nel 1997, 5 su 19 nel 1998 e 6 su 12 nel 1999).

2. *Strategie negoziate: la mediazione*

Per quanto riguarda le *strategie persuasive*, soprattutto dagli anni Ottanta in poi, la polizia italiana ha seguito un modello «cooperativo» di controllo, che attribuisce una considerevole importanza agli interlocutori «civili», ormai tendenzialmente accettati come *mediatori* in vista del comune obiettivo del pacifico andamento della manifestazione. Se negli anni Cinquanta le strategie persuasive erano basate

su un uso intimidatorio dei poteri discrezionali di polizia, la costruzione di legami di fiducia con gli organizzatori si era cominciata ad affermare, seppure in modo selettivo, negli anni Settanta, in particolare per quanto riguarda i cortei sindacali. A partire dagli anni Ottanta, le strategie negoziate cominciano a diffondersi anche nel controllo di forme di protesta potenzialmente più dirompenti.

La rilevanza della mediazione, sottolineata ripetutamente dai nostri intervistati, è stata anche esplicitamente riconosciuta dai vertici della polizia. Per esempio, in una nota informativa del 7 marzo 1990, il capo della polizia Parisi raccomandava a prefetti e questori che vi fossero «contatti con gli organizzatori delle stesse [manifestazioni] per assicurarsi del pacifico svolgimento», invitando inoltre ad «incentivare ricorso at misure preventive che, supportate da approfondita analisi e valutazione delle varie problematiche, consentano di contenere, con appropriate azioni persuasive, eventuali intemperanze, evitando incidenti et limitando interventi ai casi concreto pericolo per ordine et sicurezza pubblica et ove si manifesti esigenza di evitare danni maggiori» [Paloscia 1992, 215]. Occorreva, invece, «evitare, in ogni caso, uso armi da fuoco, anche se at solo scopo intimidatorio, occasioni pubbliche manifestazioni et assicurare che eventuali azioni coercitive, qualora rese indispensabili da circostanze, siano rispettose esigenza tutela incolumità dimostranti» [*ibidem*].

Come nelle altre democrazie contemporanee anche in Italia, al preavviso seguono, nelle occasioni più rilevanti, negoziati sul percorso, la durata, i modi di scioglimento della manifestazione. Osserva un intervistato: «Bene o male c'è un lavoro di programmazione, un lavoro preventivo [...] C'è tutto un lavoro di percorsi, c'è tutto un lavoro di contatti informali, a livello di "non passiamo di là, quando voi passate di là", viene permessa una piccola contestazione che però non deve degenerare oltre [...] Ci sono persone, anche dall'altra parte, che si espongono in prima persona, che prendono contatti diretti, penso, con i nostri vertici» (Intervista Mi 24/11/1994).

Il momento del «preavviso» avvia la fase del negoziato, che viene presentato come orientato a facilitare la realizza-

zione del fine comune: lo svolgimento pacifico della manifestazione. In particolare, si è detto, quando si prevede la partecipazione al corteo di gruppi considerati come fonte potenziale di rischio per l'ordine pubblico, i funzionari di polizia possono mettersi d'accordo con gli organizzatori per evitare una *escalation*. Secondo un dirigente della DIGOS:

possiamo anche in qualche modo dare suggerimenti e chiedere chiarimenti e dare un aiuto [...] Indubbiamente noi diciamo guardate queste persone che possono creare casino, scusi il termine, o le isolate voi o ci dobbiamo pensare noi, questa è una tecnica. *Tutte le volte ci si riesce, perché quando c'è una grande componente operaistica come in questo momento insomma è proprio la componente operaistica che in queste grosse iniziative ci tiene a che tutto vada bene, altrimenti fallisce la manifestazione. In questo momento, cioè, il degenerarsi di una manifestazione viene visto come il fallimento della manifestazione stessa* [...] Si isola il bubbone (Intervista FI 14/11/1994, corsivo nostro).

Sulla base delle esperienze precedenti, i funzionari cercano quindi di valutare la capacità dei gruppi di controllare loro stessi il pacifico svolgimento della protesta. La pratica di manifestazioni del movimento sindacale, e quindi la capacità dei manifestanti di «autoregolarsi», favorisce il negoziato, e la collaborazione, e in questo caso la polizia accetta gli interlocutori come *partner per la sicurezza*. Osserva un intervistato a proposito dei cortei di «lavoratori che chiedono un giusto diritto»:

Il reparto ci va, ma assiste, sorveglia, difficilmente il reparto interviene contro i lavoratori [...] [i disturbatori] oggi come oggi sono gli stessi lavoratori che li emarginano. [...] Guardi che siccome i lavoratori hanno un servizio d'ordine, fatto dai sindacati o chi per essi, più volte avvertono la polizia che ci sono questi disturbatori. *Poi, tramite il servizio d'ordine loro, intervengono a isolarli.* È chiaro che laddove non riesce il servizio d'ordine, allora interviene la polizia, con cariche e cose varie. Ma i lavoratori sono persone intelligenti» (Intervista MI 21-22/11/1994).

Quando la polizia riconosce la «legittimità» della protesta, la comprensione del suo ruolo di mediazione arriva talvolta fino alla offerta di «servizi» ai dimostranti, in cambio di

un minore disturbo dell'ordine pubblico. In particolare, offrendosi di contattare leader politici o rappresentanti dei media, la polizia propone – come era già stato rilevato nel caso inglese – una strategia di scambio, volta a conquistare la riconoscenza dei manifestanti: «facendo favori, ci si aspetta di ottenere in cambio il rispetto della legge» [Waddington 1994, 86]. Così, come osserva un intervistato, «Lo sgombero di una casa occupata abusivamente è un problema sociale. Quando ci si trova di fronte a situazioni di ordine pubblico in cui invece di dieci sfrattati ci troviamo duecento sfrattati che stanno in mezzo alla strada che solidarizzano con non sfrattati, prima di arrivare ai ferri corti si cerca di risolvere il problema nel modo migliore anche con l'intervento di forze sociali e politiche» (Intervista Fi 14/11/1994). L'assolvere a questa funzione di mediazione sembra costituire ormai una routine nel controllo dell'ordine pubblico: «In determinati casi – quando per esempio i manifestanti dicono che vogliono parlare con l'assessore Tizio e Caio – in effetti noi facciamo quest'attività attraverso i nostri organismi, si contattano le segreterie di questi personaggi politici e gli si dice che hanno chiesto il loro intervento. Al 90% vengono» (Intervista Fi 12/12/1994).

Riconosciuta la valenza «sociale» del problema, l'interazione tra polizia e dimostranti si intreccia con quelle con (e fra) altri attori, tra i quali sono spesso anche i mass media. La presenza dei giornalisti ha infatti l'effetto immediato di dare visibilità alla protesta – dato che «alla fin fine, questa gente qua gli interessa solo che arrivi il fotografo, che arrivi la televisione, gli fan l'intervista, gli fan le fotografie, poi prendono e se ne vanno» (Intervista Mi 24/11/1994). Per questa ragione, il funzionario che dirige l'intervento può mettere i suoi buoni uffici per mobilitare la stampa, in cambio di un minore rischio di disordini: «A volte la gente che protesta, la gente che ha voglia di manifestare cerca soprattutto, noi sappiamo, un modo per portare all'opinione pubblica il proprio problema. *Il fatto che ci sia la stampa in alcuni casi è utilissimo, perché gente esasperata, io mi ricordo veramente per motivi più che validi, quando si ritrovano intervistati, ripresi e con l'interessamento dei me-*

dia comincia a calmarsi perché intanto l'interessamento l'ha già ottenuto» (Intervista FI 12/12/1994, corsivo nostro).

Anche nell'utilizzazione di strategie persuasive, il controllo dell'ordine pubblico rimane comunque selettivo. La percezione è che la mediazione sia qualcosa da meritare: se essa è considerata come tendenzialmente proficua nel caso dei lavoratori, viene invece ritenuta poco promettente in altri. Per quanto riguarda il tifo calcistico, per esempio, le probabilità che i negoziati vadano a buon fine sono considerate come particolarmente ridotte – come osservano funzionari fiorentini, «allo stadio sarebbe impossibile un dialogo» (Intervista FI 14/11/1994); «sarebbe come dare un carisma a questa gentaglia» (Intervista FI 12/12/1994). Pur restando prevalentemente confinati al mondo del calcio, gli interventi non negoziati costituiscono un modello massicciamente praticato, e tendenzialmente disponibile a essere applicato anche in altri campi, nelle interazioni con attori considerati come illegittimi.

La strategia del dialogo che la polizia italiana segue normalmente perciò non sembra una scelta adottata in modo definitivo, ma piuttosto applicata in un modo pragmatico e sempre soggetto ad accuse di strumentalizzazione, anche perché, diversamente che in altri paesi europei, il processo di mediazione è rimasto completamente informale, mancando anche figure specializzate nelle procedure di negoziato ufficiali. La figura del mediatore viene infatti ricoperta, a seconda delle circostanze, o dal funzionario di polizia che dirige l'intervento o dal dirigente della DIGOS presente alla manifestazione. L'assenza di personale specializzato porta a un intreccio di ruoli, con possibili effetti negativi: per esempio, i funzionari DIGOS, che dovrebbero negoziare, sono gli stessi che fanno le denunce; e il funzionario della questura dirige eventuali cariche. Diversamente che nel caso inglese, dove la formalizzazione dell'accordo ne facilita il rispetto, la cultura informale italiana potrebbe favorire una visione opportunistica in cui, soprattutto nelle situazioni di incertezza, entrambe le parti possono essere tentate di venire meno agli accordi preesistenti. L'informalità permette inoltre una maggiore selettività nell'applicazione del modello di

negoziato cooperativo, con una immediata emarginazione di alcuni attori considerati come non degni di fiducia.

3. *Informazioni e controllo*

La strategia definita del «dialogo» si è evoluta insieme ad alcune tecniche di raccolta di informazioni che, seppure basate su metodi tradizionali, con lo sviluppo dei moderni mezzi di trasporto e comunicazione hanno assunto una maggiore importanza e un diverso carattere. Un giudizio positivo, almeno in linea di massima, è stato dato dai nostri intervistati in particolare a proposito delle tecniche di controllo a distanza, come le telecamere fisse negli stadi e il controllo dall'alto con gli elicotteri nel corso dei cortei. Perché la raccolta di informazioni con mezzi audiovisivi sia utilizzabile per eventuali denunce è comunque necessario che ci siano degli interventi precedenti al reato, in particolare l'identificazione dei partecipanti a situazioni di potenziale disturbo dell'ordine pubblico. Qui interagiscono le due tipologie di strategie informative individuate, la raccolta mirata di informazioni per la persecuzione di reati e la raccolta diffusa per un controllo preventivo dell'ordine pubblico. Come osserva un funzionario della questura di Firenze:

> L'ordine pubblico serve per evitare che qualcuno lanci sassi, ma non è detto che io con l'ordine pubblico riesca a individuare chi lanciava sassi. Allora mi può servire la ripresa Tv, perché io intervengo e fermo 50 persone, le identifico tutte e dalla ripresa Tv identifico il responsabile. In base all'intervento di ordine pubblico e ripresa televisiva, io denuncerò all'autorità giudiziaria e dirò come sono arrivato a dire che è proprio lui ad aver lanciato il sasso (Intervista Fi 10/11/1994).

Dialogo e mediazione si accompagnano, dunque, nella concezione strategica della polizia, con maggiori elementi di «controllo» sui dimostranti tramite la raccolta di informazioni – secondo l'espressione di un dirigente della Digos milanese, «lo stato cerca di non avere più lo scontro fisico

col manifestante, ma di avere un controllo del manifestante» (Intervista MI 15-19-27/7/1994).

In Italia, la tendenza a una crescita delle risorse investite nella raccolta diffusa di informazioni, che sembra comune a diversi paesi [cfr. per es. Marx 1988], si somma con una peculiare concezione dei compiti della DIGOS, il vecchio ufficio politico delle questure, come servizio informativo che opera soprattutto su temi politici. Le nostre interviste rilevano, in particolare nei funzionari della DIGOS, il persistere di una concezione «onnipervasiva» della raccolta di informazioni – come collezione di notizie su attori e temi più vari, dai partiti politici ai sindacati, dai problemi sociali alla congiuntura economica. Questa concezione viene riflessa nell'organigramma. Per esempio, la DIGOS milanese è organizzata in sezioni che dovrebbero coprire, raccogliendo informazioni, tutte le possibili fonti di tensioni sociali e, quindi, politiche: «La prima sezione si occupa dei partiti politici e dei sindacati. C'è una seconda sezione che invece si occupa dei movimenti della sinistra antagonista, dell'estrema sinistra. La terza sezione è la sezione antiterrorismo. La quarta sezione [...] si occupa dei movimenti di estrema destra, della destra radicale» (Intervista MI 27/12/1994). La DIGOS si presenta, quindi, come un vero e proprio organo epistemologico dello stato. La sua attività riflette una concezione, radicata nel tempo, della polizia come orientata a una conoscenza totale del territorio e una sorveglianza perfetta di tutti gli aspetti della vita pubblica, tale da potere sopprimere tutti i pericoli per l'ordine pubblico «sul nascere». Questa concezione risuona con il tradizionale concetto ampio di ordine pubblico, non solo materiale ma anche «ideale».

L'attività della DIGOS di raccolta di documentazione anche su partiti e movimenti perfettamente legittimi, viene giustificata attraverso una distinzione – spesso riemersa nelle interviste – tra «indagare» e «informare». Interessante a questo proposito il seguente brano da una intervista con un funzionario della DIGOS milanese, che spiega il suo lavoro come orientato prevalentemente all'accumulazione di conoscenze – assimilabile in qualche modo al lavoro di un giornalista, con

la ricerca della notizia, una notizia che sia in anticipo rispetto a quella che viene data al pubblico [...]. *La DIGOS, in una questura, è una sorta di osservatorio per Milano e provincia da parte del ministero dell'Interno, per sapere cosa accade nel paese, sostanzialmente.* Quindi cosa facciamo, sia io che i miei collaboratori? Frequentiamo questi partiti [...] cerchiamo di impiantare dei rapporti con il sindacalista, con il parlamentare, con il segretario cittadino, oppure con il consigliere di zona [...]. [Io] vado nelle sezioni, vado nei congressi del partito, mi presento come funzionario della DIGOS di Milano, mi presento, sono una persona più che conosciuta, certo. Sono la questura, per loro [...]. Il mio lavoro spesso è esattamente corrispondente a quelli che io chiamo i «colleghi giornalisti» [...]. Quindi *noi, dobbiamo procacciare queste notizie, sulle quali poi svolgiamo una certa elaborazione, che poi vengono riportate in relazioni, vengono riportate in appunti, sono né più né meno che dei pezzi giornalistici* (Intervista MI 29/12/1994, corsivo nostro).

Simile l'immagine presentata da un funzionario fiorentino, che paragona la funzione della DIGOS a quella di un centro di ricerca:

Noi siamo l'occhio informativo della repubblica senza che ciò significhi che noi contrastiamo o combattiamo ciò che vediamo nell'ambito della legge e delle regole. È un po' cercare di fare il punto della situazione economica e sociale del paese, quello che penso faccia l'Ufficio provinciale del lavoro per quello che li riguarda; la camera di commercio [...] sulla situazione sociale, economica; la Banca d'Italia fa la relazione sulla lira, penso sia la stessa cosa (Intervista FI 14/11/1994, corsivo nostro).

4. *Una riforma incompiuta*

Queste trasformazioni nelle strategie di controllo della protesta e nel sapere della polizia si sono accompagnate a mutamenti rilevanti nella organizzazione delle forze dell'ordine. Nel corso degli ultimi decenni, vi è stata una riduzione in alcune competenze istituzionali della polizia – i così detti poteri di polizia. Le funzioni di polizia amministrativa sono state, nel 1977, attribuite a governi locali e regioni, che hanno visto le loro competenze crescere ulteriormente nel 1991, quando sono state trasferite ai comuni

le autorizzazioni in materia di pubblici esercizi, e nuovamente nel 1997.

È mutata, inoltre, in senso restrittivo, la concezione dell'ordine pubblico, pur mantenendo elementi contraddittori. È stato osservato a proposito dell'intervento della corte costituzionale che

> sul piano delle statuizioni di principio, la corte non sembra affatto ancorata al rigore garantistico e restrittivo dell'accezione «materiale», attribuendo invece all'ordine pubblico una valenza sistemica di «ordine su cui poggia la convivenza» e di «finalità immanente dell'ordinamento costituzionale» [...] La storia delle singole pronunce è dunque una storia di esiti incerti, dove il pendolo si è spostato in diverse occasioni a favore di fattispecie normative di dubbia conformità ai principi di uno stato democratico-liberale [Mazzamuto 1998, 457].

Ancora il d.lgs. n. 112/1998, art. 159, c. 2, definisce l'ordine pubblico come «il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni». Tuttavia, di recente, la corte sembra avere optato per una definizione di condizioni di «pericolo effettivo».

Pur senza dichiarare incostituzionali molti vincoli alle libertà, essa li ha comunque assoggettati a una definizione di ordine pubblico come ordine materiale: in particolare, già nel 1979, la corte ha stabilito che il divieto e scioglimento di una riunione non può derivare dal mancato preavviso. Anche la magistratura ordinaria è intervenuta con sentenze orientate a dare priorità al diritto di manifestazione. Nel 1990, il tribunale di Savona ha dichiarato lecito il blocco stradale o ferroviario in caso di pubbliche manifestazioni svolte nell'esercizio del diritto al lavoro[2] [*ibidem*, 474]. Inoltre, sentenze della magistratura hanno, seppure in modo talvolta contraddittorio, legittimato alcune forme di occu-

[2] Nel 1994, la cassazione ha sentenziato l'illegittimità di un divieto del questore che aveva vietato due manifestazioni di due gruppi ostili l'uno all'altro, affermando invece la necessità di autorizzare il primo dei gruppi ad avere dato il preavviso [Mazzamuto 1998, 475].

pazione di edifici pubblici. Resta comunque come vincolo della tutela giurisdizionale l'inesistenza di «strumenti esaustivi di intervento del giudice nel senso di un tempestivo e satisfattivo rimedio ai provvedimenti di polizia» [*ibidem*, 464]. Nei casi in cui l'elemento temporale è decisivo (per es. un divieto di manifestazione) non costituiscono strumenti sufficientemente rapidi la possibilità di richiedere un'ordinanza di sospensione per un provvedimento impugnato di fronte al giudice amministrativo, in caso di presunta lesione di un interesse legittimo, o di un provvedimento d'urgenza di un giudice ordinario, in caso di presunta lesione di un diritto soggettivo[3] [*ibidem*, 465].

Dal punto di vista organizzativo, la riforma della polizia e la fondazione del sindacato viene spesso indicata nelle nostre interviste come una delle principali cesure nella storia della polizia in Italia. Uno dei primi effetti della riforma viene visto infatti come un riavvicinamento tra cittadini e polizia, e l'allentamento di quelle tensioni che, nella immagine di molti intervistati, erano legate a interventi «duri» in ordine pubblico. La legge n. 121/1981 ha ridefinito in effetti in buona parte il quadro dell'amministrazione della pubblica sicurezza – seppure non toccando né i carabinieri né la guardia di finanza. L'innovazione più rilevante è stata la smilitarizzazione della polizia di stato. Come recita l'art. 3, «L'amministrazione della pubblica sicurezza è civile»: da questo punto di vista, la riforma ha accolto in buona parte le richieste emerse nel corso degli anni Settanta di attribuzione di *status* civile ai lavoratori della polizia[4].

[3] Occorre tenere conto inoltre del fatto che non è dovuto alcun indennizzo per i provvedimenti dell'autorità di PS (art. 7 TULPS), a eccezione dei casi di violazione di diritti soggettivi (piuttosto che interessi legittimi).

[4] Secondo l'art. 24, la polizia di stato «esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità, tutela l'ordine e la sicurezza pubblica, provvede alla repressione dei reati, presta soccorso in caso di calamità e infortuni».

L'assunzione da parte degli agenti di uno *status* civile porta con sé il diritto di sindacalizzazione, seppure in una forma limitata. Se gli agenti non possono partecipare a riunioni politiche in divisa, né fare propaganda per un partito o movimento[5], essi «hanno diritto di associarsi in sindacati», pur non potendo iscriversi «a sindacati diversi da quelli del personale di polizia né assumere la rappresentanza di altri lavoratori» (art. 82), né esercitare il diritto di sciopero (art. 84). Ancora come effetto dell'acquisizione di uno *status* civile, l'art. 101 abroga le norme che disciplinavano «le facoltà di contrarre matrimonio». I procedimenti pendenti sono trasferiti a tribunali ordinari (art. 104) e le sanzioni disciplinari (ma non penali) «per fatti connessi con iniziative per la costituzione di rappresentanze sindacali o per la tutela degli interessi del personale sono condonate con provvedimento del ministero dell'Interno» (art. 105). Su modello anglosassone viene istituito un consiglio nazionale di polizia, con funzioni consultive al ministero per le materie attinenti alle condizioni del personale, l'istruzione e la formazione; presieduto dal ministro, è composto da sessanta membri di cui trenta di nomina ministeriale e trenta eletti dagli appartenenti al corpo (artt. 85, 86 e 87).

La legge interviene anche sul tema della professionalizzazione della polizia. Viene creato un istituto superiore di polizia e riorganizzata la formazione, ribadendo il principio della non utilizzabilità per altri compiti degli agenti durante il periodo della formazione. Si sottolinea che «nei programmi è dedicata particolare cura all'insegnamento della costituzione e dei diritti e doveri del cittadino, all'insegnamento delle materie giuridiche e professionali e alle esercitazioni pratiche per la lotta alla criminalità e la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» (art. 60). Negli anni Ottanta e Novanta si formano nuclei specializzati in una

[5] L'art. 81 della legge di riforma ribadisce che «gli appartenenti alle forze di polizia debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche e non possono assumere comportamenti che compromettano l'assoluta imparzialità delle loro funzioni». I candidati a elezioni vengono messi in aspettativa.

serie di compiti, sia in tema di sicurezza sia in funzione anticrimine: il servizio antiterrorismo, la divisione operazioni speciali (con all'interno il nucleo operativo centrale di sicurezza, il servizio per il contrasto della grande criminalità e il servizio centrale operativo della polizia di stato), il nucleo antisequestri della polizia di stato, la direzione centrale dei servizi antidroga.

Cresce inoltre l'attenzione alle relazioni con il pubblico, testimoniata dalla presenza di un ufficio per le relazioni esterne, che coordina i rapporti con i mass media. Alla fine degli anni Ottanta, campagne pubblicitarie hanno mirato a migliorare il rapporto con il pubblico – lo slogan della campagna del 1989 era, significativamente, «Insieme, tra la gente»; nel 1990, «Insieme, tra la gente, verso il futuro». Temi ricorrenti delle campagne sono stati professionalità, efficienza, trasparenza, modernità [Butticè 1990]. Gli appelli al reclutamento presentano l'occupazione nella polizia come capace di offrire «autorealizzazione in un lavoro dinamico e di grande utilità sociale»; «acquisizione di sapere pluridisciplinare e per vari aspetti transnazionale». La ricerca di un miglioramento del rapporto con il pubblico è stato un obiettivo anche per i carabinieri che hanno spesso fatto ricorso ad agenzie specializzate per curare la loro immagine.

La riforma ha avuto una forte influenza anche sul personale della polizia. Innanzitutto, nella polizia si è consolidato il ruolo delle donne prima relegate nella polizia femminile[6], favorendo anche un ricambio generazionale. Dopo la riforma l'organico è cresciuto fino a 300.000 agenti tra polizia di stato, carabinieri, e guardia di finanza con, alla fine degli anni Novanta, un rapporto di un addetto alle forze di polizia ogni 170 abitanti (contro uno ogni 250 abitanti in Francia, ogni 300 in Germania, ogni 400 nel

[6] L'art. 25 stabilisce infatti che «La polizia di stato espleta i servizi di istituto con personale maschile e femminile con parità di attribuzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera», anche se il successivo art. 33 stabilisce che ai reparti mobili, costituiti per la tutela dell'ordine pubblico, è assegnato, di norma, personale maschile.

Regno Unito) [Palidda 2000, 200]. La retribuzione media unitaria annua lorda è quasi triplicata tra il 1981 (11 milioni di lire) e il 1992 (29 milioni) [Paloscia 1992, 10]. Diversamente che fra i carabinieri, si è ridotta fino a scomparire la sovrarappresentazione del personale proveniente dalle regioni meridionali ed è aumentata notevolmente la presenza di diplomati e laureati[7]. All'inizio degli anni Novanta, il 75% dei 96.000 membri della polizia di stato è iscritto a un sindacato [*ibidem*, 83].

La legge di riforma ha comunque forti limiti, subito evidenziati da alcuni dei leader del movimento dei poliziotti. Si dirà, infatti, che il contenuto della legge testimoniava della chiusura della Dc rispetto a una seria riforma della polizia, e della debolezza del Pci. Gli stessi dirigenti del Siulp, che si dichiareranno comunque insoddisfatti per l'insufficiente riconoscimento dei diritti dei poliziotti, verranno accusati da una parte del movimento di avere accettato di svendere il progetto di riforma per alcuni posti di sottogoverno[8].

La nuova legge di polizia ha certamente mantenuto una forte centralizzazione dei poteri, con limitate innovazioni in termini di coordinamento e divisione dei compiti tra ministro dell'Interno, prefetti e questori. L'autorità nazionale di Ps ha il compito di alta direzione dei servizi d'ordine e sicurezza pubblica e il coordinamento delle attività delle forze di polizia: il ministro è quindi gerarchicamente sovraordinato a prefetti e questori. La legge ha istituito inoltre il dipartimento della pubblica sicurezza con il compito di attuare, seguendo le direttive del ministero, la politica dell'ordine e della sicurezza pubblica e il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia[9]. A livello locale, l'autorità di Ps è il prefetto che «ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e

[7] Nel 1990, vi sono 200.000 concorrenti per 960 allievi agenti della polizia di stato [Paloscia 1992, 9].

[8] Il segretario generale del Siulp, Felsani, sarà presente nel 1983 nelle liste della Dc; il suo successore Forleo sarà eletto nel 1987 nelle liste del Pci.

[9] Viene istituita inoltre una direzione della polizia criminale, che assorbe le attività di prevenzione e repressione della criminalità.

sovraintende all'attuazione delle direttive emanate in materia» (art. 13). Se il prefetto ha la direzione politica delle forze provinciali di sicurezza, il questore ha invece «la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione» (art. 14). Entrambi sono, secondo la legge, «autorità provinciale di Ps»: se si supera così la subordinazione del questore al prefetto, quest'ultimo mantiene comunque funzioni rilevanti.

Il problema del coordinamento tra le forze di polizia rimane inoltre aperto, affidato a organismi e comitati interforze. In particolare, il comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, presso il ministero degli Interni, e i comitati provinciali per l'ordine e per la sicurezza pubblica, presso le prefetture, dovrebbero funzionare da organi di coordinamento fra le varie istituzioni che partecipano alla gestione dell'ordine pubblico[10]. Dopo la riforma, nonostante la divisione dei compiti tra polizia di stato e carabinieri continui a essere considerata confusa e insoddisfacente, fonte di sprechi e inefficienza, il tema di una unificazione delle forze di polizia esce dal dibattito politico, tanto che anche il primo ministro degli Interni di un partito di sinistra, Napolitano, nel suo discorso alla festa della polizia del 1999, esalterà la «pluralità delle polizie» come valore da salvaguardare, contro una «piatta uniformità» («Polizia Moderna», 1998, n. 6, supplemento, p. 2).

Per quanto riguarda l'*accountability* della polizia, l'attività ispettiva resta solo interna. Essa è affidata all'ufficio centrale ispettivo del dipartimento di pubblica sicurezza che ha il compito di verificare l'esecuzione delle direttive del ministro e del direttore generale, oltre a riferire sull'attività degli organi periferici e verificare efficienza dei servizi e corretta gestione patrimoniale. Non vi sono invece strumenti di controllo esterno, come i comitati di cittadini di

[10] Dal 1999, la partecipazione è allargata al presidente della provincia e al sindaco del comune capoluogo (e di altri comuni in caso di provvedimenti a essi relativi).

tradizione anglosassone e i difensori civici non hanno competenze in materia.

In tema di ordine pubblico, i poteri discrezionali delle autorità di polizia rimangono immutati. Insieme a quelle relative alla criminalità organizzata, le misure legislative contro la violenza negli stadi aumentano anzi le competenze delle forze di polizia in una sorta di «prevenzione penale», utilizzabile nella direzione di una «repressione preventiva». In particolare, le leggi n. 401/1989, 45/1995 e 205/1995 introducono lo strumento giuridico del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche a persone di accertata pericolosità o a coloro che portano simboli razzisti. Come misura di prevenzione, il divieto di accesso – insieme all'obbligo di comparire nell'ufficio di polizia in occasione di particolari manifestazioni sportive – può essere disposto dal questore, anche in assenza di una sentenza di condanna da parte della magistratura [De Rose 1997].

L'implementazione della legge di riforma richiederà, inoltre, decenni e lascerà molti malumori fra i lavoratori della polizia. La legge quadro del 1981 necessitava di circa 80 decreti di attuazione, che dovevano essere varati entro l'anno e che invece, secondo il SIULP perché affidati al lavoro di funzionari ministeriali da sempre ostili alla riforma, verranno trascinati negli anni, se non nei decenni [per es. Fontana 1982]. Già nel 1981 si era cominciato a parlare, dall'interno stesso del movimento per la riforma della polizia, di stanchezza e frustrazioni per i compromessi giudicati eccessivi. Nel novembre 1981, sulle pagine della rivista «Nuova Polizia» (1981, n. 11, p. 5), si stigmatizzavano i ritardi nella riforma, che «rimane ancora una enunciazione di principi ai quali i responsabili del Viminale non vogliono dare attuazione pratica». A un anno dalla riforma vengono denunciate «ostinate resistenze», in particolare «nella messa in atto di alcuni strumenti che la legge di riforma ha previsto per elevare il livello di efficienza della polizia, quali il coordinamento delle forze di polizia, l'allestimento di centrali operative comuni, la istituzione delle banche dati, l'organizzazione di moderne scuole idonee a preparare ade-

guatamente il personale mettendolo in condizioni di fronteggiare la criminalità comune e politica» [Muscas 1982, 5]. Nel 1984, il nuovo capo della polizia Giuseppe Porpora esprimeva la speranza di «potere attuare, entro tempi quanto più rapidi possibile, le innovazioni previste dalla legge di riforma della PS, con la collaborazione anche delle rappresentanze sindacali» («Polizia Moderna», 1984, n. 5, p. 15), mentre il segretario nazionale del SIULP, Pippo Micalizio, paventava il rischio di un blocco della riforma negli aspetti relativi ai rapporti con i cittadini, e una mortificazione della professionalità degli agenti: «in quattro anni non è stato effettuato alcun pubblico concorso, e si è proseguito con gli arruolamenti vecchia maniera perpetuando una formazione professionale abbreviata, mutilata» [Micalizio 1984, 6]. Gli organismi dirigenti del sindacato esprimeranno spesso forti critiche alle tendenze alla «controriforma» (per es. nel documento del consiglio generale SIULP, 1984). Se nel 1989 si lamenta l'attuazione ancora incompleta della riforma («Nuova Polizia», 1989, n. 1, p. 6), nel 1992, la professionalizzazione viene considerata, dall'interno del sindacato, come «un vero fallimento», i mezzi non idonei, l'impiego del personale inadeguato [per es. Mosca 1992, 30]. Negli anni, si manterranno, inoltre, le critiche per l'insufficiente professionalità delle scuole di polizia. Nel 1992, viene denunciato che «La formazione è tornata a essere un cimitero di elefanti, l'aggiornamento figura solo sulla carta, gli allievi passano in servizio di ordine pubblico una gran parte delle ore che dovrebbero essere dedicate alle lezioni e all'addestramento» [Maglio 1994, 14]. Ancora, molti lamentano un ruolo centrale del prefetto, anche nella gestione tecnica delle funzioni di polizia e la solo parziale smilitarizzazione delle forze di polizia, con il mantenimento di carabinieri e guardia di finanza militarizzati (cosa che fa tra l'altro temere ai poliziotti una loro marginalizzazione rispetto agli altri corpi).

Alla fine degli anni Novanta, il tema specifico della mancanza di professionalità emergerà in particolare in relazione alle lacune nel controllo dell'ordine pubblico, portando in particolare, nel 1999 alla creazione di un gruppo di

lavoro per adeguare i reparti mobili alle mutate esigenze dei servizi. Durante l'audizione davanti alla commissione parlamentare d'indagine sui fatti di Genova (audizione 5/9/2001, 29 ss.; cfr. *infra*, cap. VIII), Valerio Donnini – ex comandante del reparto mobile di Roma, nel dicembre 2000 assegnato alla direzione centrale affari generali della polizia in qualità di consigliere ministeriale aggiunto, con la funzione di effettuare la riorganizzazione dei reparti mobili – ha spiegato come nel corso degli anni i reparti mobili avevano subito una progressiva diversificazione di impiego, essendo usati come serbatoi di personale cui attingere per lo svolgimento dei servizi più vari e caratterizzandosi sempre meno come reparti di ordine pubblico. Un monitoraggio delle attività aveva evidenziato un incremento di feriti e contusi tra il personale durante incidenti sia in occasione di eventi calcistici, sia di grandi manifestazioni di piazza. Dopo un prolungato periodo di pace sociale iniziato nella prima metà degli anni Ottanta, infatti, fin dalla primavera 2000 si erano verificati in più circostanze scontri con i dimostranti: «Tutto ciò aveva reso evidente una certa impreparazione dei nostri reparti nel fronteggiare situazioni di tale natura, proprio dettata da una perdita di abitudine nell'affrontare contestazioni di tale entità» (*ibidem*, 31). Sulla base di queste riflessioni e degli studi effettuati – tra l'altro un monitoraggio delle prassi delle forze di polizia in Inghilterra, Germania, Francia e Spagna – era stata auspicata la costituzione presso i reparti mobili di unità specializzate polivalenti per l'impiego nei servizi di ordine pubblico più impegnativi, la ridefinizione dell'equipaggiamento dei reparti mobili, la massima attenzione all'addestramento, l'elaborazione di metodologie operative adeguate ai vari schemi delle manifestazioni, l'individuazione di uno specifico campus di addestramento a livello nazionale, l'unitarietà di gestione e di indirizzo.

Particolarmente criticata nella legge di riforma era stata l'imposizione di un sindacato autonomo rispetto a CGIL, CISL e UIL[11]. Anche successivamente, saranno confermati i

[11] Ha scritto Fedeli [1981, 165] che «quando l'80% dei poliziotti ha

timori per le divisioni e il corporativismo che quel vincolo sembrava rafforzare. Non a caso, in un articolo sulla «Rivista di Polizia», il vicequestore vicario Mario Battaglia [1989, 838] conclude che

> il difetto di tale ordinamento della libertà sindacale è quello proprio di tutto il sindacalismo in regime di separatezza, di ingenerare un eccessivo spirito corporativo e di dare facilmente vita a sindacati di comodo, cioè a quei sindacati nei quali i rappresentanti colludono agevolmente con la controparte per avere promozioni e altri personali privilegi in cambio di forme di sindacalismo attenuate e conniventi. Non diciamo che ciò accade sempre, ma alla luce dell'esperienza acquisita si può dire che accade frequentemente.

Un limite nell'applicazione della riforma che avrà un fortissimo impatto negativo saranno infatti i continui rinvii nella definizione dei criteri relativi a carriere, funzioni e trasferimenti. Ciò, da un lato, ha accentuato le spinte corporative dei diversi gruppi all'interno della polizia, che hanno costituito ciascuno il proprio sindacato e, dall'altro, ha permesso di continuare a usare promozioni e trasferimenti come favori da elargire in modo clientelare. Burocratizzazione del sindacato e frammentazione della rappresentanza si sono quindi intrecciate con i ritardi nell'attuazione della riforma. Nella struttura organizzativa del SIULP vi è stato un processo di progressivo accentramento, spesso criticato sulle pagine della rivista «Nuova Polizia»[12]. E infatti non mancheranno nel SIULP gli appelli a riallacciare il rapporto con la società civile che aveva aiutato il movimento negli anni Settanta, riportando al centro dell'azione sindacale il ruolo della polizia in uno stato democratico. Nel corso degli anni Ottanta, la rivista di Fedeli riporterà le frequenti critiche ai vertici sindacali, accusati di avere «prosciugato i canali di partecipazione all'interno», allontanan-

già deciso di aderire alla federazione unitaria, alla fine – grazie ai partiti – abbiamo avuto un sindacato autonomo di polizia».

[12] Articoli su questo tema si susseguiranno ancora fino al 1995, quando la rivista cesserà le pubblicazioni sostituita da «Democrazia e Nuova Polizia».

dosi dalla base. Del sindacato stesso, scrive un dirigente che, «nato da un movimento pieno di ideali di giustizia, di miglioramento professionale, di un rapporto più aperto con i cittadini e le istituzioni, oggi il SIULP pare rivolto molto più al proprio interno, attento solo al problema della categoria» [Micalizio 1984, 7].

La rappresentanza sindacale dei lavoratori della polizia, inoltre, si è rapidamente frammentata. Mentre nel 1981 il SIULP aveva raccolto il sostegno dell'85% dei lavoratori di polizia, già nel 1984 emergono le preoccupazioni per la perdita degli iscritti. La vicinanza del SIULP alle confederazioni sindacali era stata infatti subito criticata da una parte degli agenti [per es. Irminio 1980], che avevano fondato il Sindacato autonomo di polizia (SAP). Nel 1988, mentre il SAP si avviava verso i 25.000 tesserati, esistevano una dozzina di piccoli sindacati, quali l'ANFP (Associazione nazionale funzionari di polizia), il LI.SI.PO (Libero sindacato di polizia), il SO.DI.PO (Solidarietà di polizia, rivolto in particolare ai sottufficiali), il SIAAP (Sindacato agenti e assistenti di polizia, con 3.000 aderenti), e ancora il SINALP, il SIPS, l'MSP («Nuova Polizia», 1988, n. 12, pp. 4-5). Nel 1992, il tentativo del SAP di unificare sei sindacati di polizia di agenti, assistenti, sovrintendenti, ispettori, commissari e tecnici professionali non riuscirà a ridurre la frammentazione sindacale. In particolare, il SIULP, con il suo rapporto organico con i tre sindacati confederali che lo ha reso sensibile alle tensioni fra di essi, si è nel 2000 ulteriormente sfaldato con l'uscita delle componenti vicine alla UIL e alla CGIL – queste ultime daranno vita al Sindacato italiano lavoratori di polizia per la CGIL (SILP per la CGIL). La dozzina di sindacati di polizia esistenti verranno, chi più chi meno, accusati dai loro stessi iscritti di invischiarsi in una logica di cogestione clientelare di ciò che, in mancanza di regole e diritti, deve essere cercato come favore.

L'insoddisfazione per l'implementazione della riforma sfocerà in numerose manifestazioni dei lavoratori della polizia: dai 17.000 mobilitati per il primo contratto di lavoro nel novembre del 1983, ai cortei della primavera del 1992 per fare pressione per la conversione di un decreto legge

per il riordino delle carriere e la ridefinizione dei profili professionali (poi sfociato nelle leggi n. 56/1992 e 216/1992) ai ventimila in piazza nel 1994 (con occupazione simbolica di 36 questure) contro la legge finanziaria del governo di centrodestra e per il rinnovo del contratto di lavoro. In quella occasione, il segretario del SIULP Sgalla dichiarerà: «Confermiamo che la nostra lotta è a fianco di tutti i lavoratori italiani che si battono contro una finanziaria iniqua, che penalizza pensionati e lavoratori a reddito fisso. Venerdì 14 [giorno di sciopero generale] saremo sulle piazze italiane in servizio di ordine pubblico per garantire agli italiani il diritto a manifestare pacificamente e – i liberi dal servizio – presenti con delegazioni nelle sessanta manifestazioni organizzate dai sindacati nelle varie città»[13] («Nuova Polizia», 1994, n. 11, p. 5). Le rivendicazioni vanno dalla difesa del potere d'acquisto del salario alla flessibilità dell'orario, dall'istituzione della commissione pari opportunità alle condizioni di mense e servizi. Nel 1997, vi è una manifestazione di ventimila appartenenti a polizia di stato, carabinieri, polizia penitenziaria, guardia forestale e vigili del fuoco per protestare contro l'innalzamento a 65 anni dell'età pensionabile con un decreto per il riordino delle pensioni ai dipendenti del comparto sicurezza sotto il governo Prodi.

Se non vi sono dubbi che la legge n. 121/1981 abbia portato mutamenti rilevanti, la riforma della polizia appare comunque – soprattutto per quanto riguarda smilitarizzazione, professionalizzazione, diritti sul lavoro – come un processo ancora incompiuto.

5. *Il sapere della polizia: «buoni» e «cattivi» dimostranti*

Le trasformazioni nella struttura organizzativa si accompagneranno a un mutamento nel sapere della polizia –

[13] Aderiscono anche i COCER dei carabinieri e della guardia di finanza, mentre i carabinieri, per protesta, rifiutano il rancio. Ancora nel 1995 il contratto, scaduto nel 1990, non era stato rinegoziato.

sia nell'immagine di sé sia nella definizione dei problemi di ordine pubblico. Il sapere della polizia appare ancora più rilevante nei suoi effetti sulle tattiche di controllo utilizzate, dato che le nuove strategie di ordine pubblico, con una maggiore enfasi sul negoziato, aumentano i margini di discrezionalità nell'intervento della polizia. Come vedremo, se complessivamente vi è un accento su mediazione e tolleranza, si mantiene però una forte differenziazione tra proteste considerate come legittime e proteste considerate invece illegittime.

Innanzitutto, per quanto riguarda il sapere della polizia su se stessa, viene spesso sottolineata un'immagine del poliziotto come «cittadino fra i cittadini». L'attenzione verso una «polizia dei cittadini» è così sintetizzata nelle parole di un nostro intervistato: «Noi siamo completamente immersi nel tessuto sociale. *Siamo cittadini e poliziotti.* Io personalmente mi ritengo un cittadino, e *poi* un poliziotto [...]. Tant'è vero che se c'è qualcosa che non va [...] Io ho partecipato a fiaccolate, a cose tutte completamente legali, tutte completamente pulite, per cui non mi vergogno di andare in piazza a manifestare il mio dissenso in termini civili e democratici» (Intervista Mi 24/11/1994, corsivo nostro). La ricerca di un consenso dei cittadini sembra avere acquisito un'importanza crescente negli anni Ottanta e Novanta, quando la corruzione politica si è riflessa in una insofferenza verso i partiti politici e le istituzioni rappresentative. In parte assumendo una funzione di supplenza di una classe politica delegittimata, i dirigenti della polizia sembrano dare un'importanza crescente al loro ruolo come mediatori tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Un mutamento nella immagine del poliziotto viene del resto confermato dall'analisi del giornale ufficiale «Polizia Moderna» – che si trasforma da organo prevalentemente rivolto alla trasmissione di valori tradizionali all'interno, a rivista aperta all'esterno e più «laica», attenta a diffondere una immagine professionalizzata e «civile» della polizia [Butticè 1990, 31 ss.]. L'idea di una polizia efficace, ma anche e soprattutto vicina ai cittadini diventa il modello centrale ripreso a ognuna delle feste annuali di polizia che,

se ancora negli anni Settanta presentavano un'immagine militare e martire dei poliziotti, già dal 1983 vengono sempre più profilate come «feste di popolo», con fotografie di agenti ritratti in mezzo alla folla («Polizia Moderna», 1983, n. 8-9). Significativamente, gli slogan della festa di polizia saranno nel 1987 «135 [anni] ma non li dimostra» e «La polizia nasce dalla gente» («Polizia Moderna», 1987, n. 6); nel 1989, «Insieme tra la gente» («Polizia Moderna», 1989, n. 6-7, p. 16); nel 1993 «Insieme tra la gente per il progresso»[14] («Polizia Moderna», 1993, n. 6). Pur enfatizzando come in passato «spirito di sacrificio» e «abnegazione», i discorsi indirizzati in quelle occasioni agli agenti cominceranno a sottolineare anche «competenza», «professionalità», «cultura della responsabilità sui risultati», oltre che «lealtà alle istituzioni democratiche». Dalla rivista, così come dai capi della polizia e ministri degli Interni che lì pubblicano i loro appelli, i rappresentanti sindacali vengono apprezzati per il loro «responsabile e costruttivo apporto» al processo di rinnovamento.

Per quanto riguarda più specificamente il tema dell'intervento in ordine pubblico, seppure mai su «Polizia Moderna» vi siano dibattiti sulle strategie di controllo e i loro vantaggi e svantaggi, nei pochi articoli dedicati alle proteste vi è un netto passaggio da una interpretazione dei movimenti giovanili come attacco non solo alle istituzioni, ma anche ai «principi morali, oltre che giuridici su cui si fonda l'ordinata convivenza» – motivati dalla «mancanza di riguardo e di rispetto nel concetto di disciplina nel lavoro, nella famiglia e nella società»[15] («Polizia Moderna», 1978, n. 1, pp. 13-14) – a invece un apprezzamento per la loro spinta propulsiva. Per fare un esempio, nella presentazione del volume dedicato dall'Ufficio relazioni pubbliche del

[14] Già nel 1981, lo slogan della festa è «Impegno di rinnovamento» («Polizia Moderna», 1981, n. 8-9).

[15] Ancora nel 1980, si scriveva che «La protesta, il ricorso alla violenza nei suoi vari gradi e alla droga sono altrettanti "meccanismi di difesa" [...] che danno l'illusione della forza, ma che altro non è che la compensazione al senso di estrema debolezza che si avverte invece a livello profondo» («Polizia Moderna», 1980, n. 1, p. 11).

Dipartimento della pubblica sicurezza alla protesta giovanile del 1985 verrà sottolineata «la ricchezza di spunti e di posizioni culturali emersi» («Polizia Moderna», 1986, n. 4, p. 95), ricordando che «i ragazzi del movimento dell'85» «ai poliziotti col casco e manganello che li fronteggiavano hanno offerto mazzolini di fiori. Si è realizzata quindi l'unica cosa che nemmeno la legge più repressiva può imporre: un rapporto di solidarietà fra cittadino e poliziotto. Un lavoratore, non più un repressore» («Polizia Moderna», 1986, n. 6, p. 18). Ancora nel 1996, si sottolineava che «i centri sociali non sono centri eversivi, ma importanti ammortizzatori sociali» («Polizia Moderna», 1996, n. 2, p. 39).

Più in generale, sembra esserci un graduale riconoscimento del diritto di manifestare, che la polizia non è più chiamata a contrastare in linea di principio. Nel 1989, ampio spazio sarà dato alla prolusione del capo della polizia Vincenzo Parisi che sottolinea come l'intervento in ordine pubblico debba essere orientato ad assicurare

> il diritto di parola, il diritto di manifestare il proprio pensiero, il diritto di opinione; quindi, anche, un diritto di protesta, che non possiamo certo contrastare [...] Ci poniamo, nei confronti di queste problematiche, con una profonda volontà di comprensione, verso coloro che sono in piazza, che vivono gravi momenti di disagio come i disoccupati, i senzatetto, i cassaintegrati. Siamo aperti al dialogo sull'ecologia, nei confronti della quale è tanto sensibile il mondo di oggi; siamo tutti per la pace («Polizia Moderna», 1989, n. 1, p. 5).

E ancora negli anni Novanta si ricorda che «mediazione, comprensione sono doti che il personale impiegato in ordine pubblico deve avere: ricordiamoci che la manifestazione è un diritto costituzionalmente riconosciuto»; infatti, «ogni volta che c'è in atto una manifestazione che trova le sue motivazioni di fondo nel malcontento sociale, o in una rivendicazione da parte di una categoria di lavoratori [...] bisogna avere la giusta delicatezza, ponderare bene ogni azione per cercare di limitare il rischio di essere male interpretati» («Polizia Moderna», 1997, n. 12, p. 11). Anche nei confronti dei gruppi più violenti, il dialogo viene presentato

come strategia promettente. A proposito dei centri sociali, viene per esempio osservato che «è vero che è difficile dialogare con chi minaccia e brandisce bastoni, ma è altrettanto provato che anche il peggiore degli energumeni viene spiazzato quando è costretto a misurarsi con tesi logiche, serrate, coerenti» («Polizia Moderna», 1998, n. 8, pp. 8-9). Addirittura rispetto agli ultras del tifo calcistico, si sottolinea l'utilità di un dialogo basato sul reciproco rispetto, che possa «umanizzare il rapporto con i tifosi» facendo divenire gli agenti operatori sociali della sicurezza, invece che meri strumenti di repressione[16] («Polizia Moderna», 1999, n. 1-2, pp. 22-25).

La rilevanza attribuita alla mediazione è connessa alla definizione dei problemi che generano ordine pubblico come problemi sociali, la cui soluzione spetterebbe alle autorità politiche. Dell'ordine pubblico si accoglie, nel sapere della polizia, una concezione più limitata che in passato. In particolare, nella «Rivista di Polizia» si fa strada, già dagli anni Ottanta, una interpretazione più «ristretta» dell'ordine pubblico. Come osservava il vicequestore Felice Vecchione [1980, 651 ss.], distinguendo tra un concetto di ordine pubblico riferito a una realtà ideale, proprio dei regimi totalitari, e un concetto invece di ordine pubblico materiale, come stato di concreta pace e sicurezza, proprio dei regimi democratici. Anche il vicequestore Giancarlo Fargnoli sottolinea, che connessa allo stato di diritto, è una difesa dell'ordine pubblico tutelato «entro e non oltre l'ordinamento giuridico» [*ibidem*, 713].

Nel sapere di polizia sembra esserci un restringimento della concezione dell'ordine pubblico ai casi di effettivo pericolo per la sicurezza. Un ruolo importante in questo sembra avere l'insofferenza degli agenti di polizia verso un arbitrario ampliamento delle responsabilità loro assegnate. Secondo un dirigente della questura di Firenze, per esempio:

[16] Sulla rivista, a partire dagli anni Ottanta, viene lasciato inoltre spazio, nei commenti, anche a rappresentanti politici e giornalisti di sinistra.

C'è questa tendenza a voler caricare sulla problematica dell'ordine pubblico grandi cose che a mio avviso poco hanno a che fare con l'ordine pubblico. Qui addirittura si è parlato di ordine pubblico a proposito dei senegalesi che vendono collanine in centro, i cosiddetti vu' cumprà – poiché creerebbero tensione in ambito commerciale, tutto ciò potrebbe riverberarsi sull'ordine pubblico [...] *è una teoria che molto spesso serve per spostare direttamente determinate competenze su coloro che dell'ordine pubblico, per legge, hanno carico, cioè questore e prefetto.* È un meccanismo che qualche volta può essere pagante, ma significa imputare tutte le volte alle forze di polizia qualsiasi tipo di intervento. E *invocando l'ordine pubblico sempre sostanzialmente si saltano molti dei tramiti che dovrebbero logicamente e per legge occuparsi di determinate problematiche, addossandole immediatamente all'intervento di polizia e imputandole direttamente a questore e prefetto* (Intervista Fi 10/11/1994, corsivo nostro).

Si può osservare che, ancora nel 2001, il prefetto della stessa città, Achille Serra, si è più volte distanziato dalle richieste del governo cittadino di centrosinistra di fronteggiare come problema di ordine pubblico il commercio ambulante abusivo.

Le preoccupazioni per un allargamento del campo di intervento della polizia sono anche legate a una maggiore sensibilità verso gli umori dell'opinione pubblica. Un effetto della crescente presenza della stampa sembra essere, infatti, il bisogno di un maggiore autocontrollo da parte della polizia:

> L'opinione pubblica non è né sorda né cieca. I cittadini sono quelli che vengono investiti dai problemi dell'ordine pubblico e allora uno non può sperare che la stampa non veda e non senta. Allora là bisogna valutare il fatto che determinati interventi ti possono portare addirittura nella Tv del Giappone – per esempio, quelli di Vicenza, l'hanno fatte vedere anche al telegiornale in Germania. Oppure se io mi mettessi a percuotere la comunità ebraica in processione, probabilmente andrei in onda a Tel Aviv» (Intervista Fi 10/11/1994).

Da questo punto di vista, come quella di altri paesi europei, anche la polizia italiana sembra convinta della importanza della stampa come filtro tra polizia e cittadini – e

quindi dell'importanza di godere di una «buona stampa», visto che «il cittadino, se non ha fiducia nelle forze di polizia, non ci si rivolge nemmeno nel momento del bisogno» (Intervista Mi 11/11/1994).

Finire al telegiornale o sui giornali per interventi di ordine pubblico non solo rischia di ridurre le simpatie dei cittadini, ma aumenta anche la probabilità di quelli che nella letteratura sulla polizia sono definiti *in-the-job troubles*, cioè problemi legati a indagini politiche e amministrative sul suo comportamento[17]. Come osserva un intervistato, l'intervento coercitivo in ordine pubblico presenta sempre dei rischi:

> Quando si riesce a contenere l'ordine pubblico, allora l'ordine pubblico contenuto non è motivo di notizia. Quando invece l'ordine pubblico non è contenuto, o per colpa nostra o perché i motivi della contestazione sono particolarmente alti, allora in quel caso lì, se c'è l'ordine pubblico, tafferugli, contatti, violenza, in quei casi lì si va a finire oltre che sui rotocalchi, anche a inchieste ministeriali, si va a finire che i partiti politici fanno interpellanze parlamentari e ministeriali. Ci sono sempre delle conseguenze. C'è sempre delle inchieste a monte, a valle, se si è fatto bene, se si è fatto male (Intervista Fi 28/11/1994).

Riconosciuti i vantaggi di evitare, se possibile, problemi con i media e con i superiori, gli interventi di ordine pubblico appaiono però ispirati – come già menzionato nei primi paragrafi – a diverse logiche, a seconda della percepita *legittimità* degli attori che «producono disordini». In particolare, la nostra ricerca ha messo in luce una diversa classificazione con una duplice distinzione dei problemi di ordine pubblico in «politicamente motivati» o «anomici», e dei manifestanti in «buoni» e «cattivi».

[17] Come ha osservato Waddington a proposito degli interventi alle manifestazioni da parte della Metropolitan Police a Londra: «Gli arresti erano guardati come l'ultima risorsa, poiché essi rischiavano di fare aumentare gli *on-the-job trouble*, aggravando gli scontri [...] Gli arresti rischiavano anche di produrre *in-the-job trouble*, poiché le azioni della polizia erano aperte allo scrutinio in ogni azione giudiziaria che a essi seguiva» [Waddington 1994, 54-55].

Gli intervistati concordano, innanzitutto, su un'immagine di trasformazioni profonde nelle caratteristiche dei rischi per l'ordine pubblico, che tuttavia non sono riassumibili semplicemente in termini di maggiore «facilità» o «difficoltà» del controllo. Piuttosto, come ha osservato un funzionario, vi è un mutamento *qualitativo* dell'ordine pubblico, con una riduzione dei problemi legati a manifestazioni cui si riconosce – almeno a posteriori – una natura politica, e un aumento invece della violenza, tendenzialmente anomica, legata al tifo calcistico:

> C'è un mutamento dei soggetti [...] Se dobbiamo ricercare un ordine pubblico di qualità pericolosa dobbiamo andarlo a ricercare in ambito sportivo, sto facendo riferimento ai problemi delle partite di calcio [...] Comunque, di fatto, tra le problematiche degli anni Settanta e quelle degli anni Novanta c'è a mio avviso una differenziazione di qualità, cioè di partecipanti. Le problematiche di allora erano essenzialmente legate alle manifestazioni politiche di «opposizione», in questo periodo più che altro alle manifestazioni sportive (Intervista Fi 10/11/1994).

I principali attori che creano problemi all'ordine pubblico non sono quindi più gli attivisti politici ma gli ultras; il principale luogo di disordini potenziali è «lo stadio, in assoluto [...] dell'ordine pubblico che noi facciamo in generale 80% [è] stadio, e 20% manifestazioni» (Intervista Mi 18-19/10/1994). Secondo la percezione diffusa, differentemente che in passato, quando prevaleva la motivazione politica, chi crea problemi di ordine pubblico negli anni Novanta lo fa per «voglia di menar le mani». I disordini tendono a essere attribuiti a «teppismo», «gusto per la violenza»:

> più che altro sono giovani teppisti, che si abbandonano a questi atti di violenza per il gusto della violenza. Trovano spunto nello stadio, negli extracomunitari perché spacciavano droga e loro invece erano contro. Però queste sono solo giustificazioni secondarie. La voglia è quella di menare le mani o allo stadio o con gli extracomunitari [...]. [Il tifo] è una valvola di sfogo per tutte queste tensioni, per cui ripropongono direi quasi settimanalmente queste risse o comunque questi problemi che non sfociano necessariamente in rissa, ma l'atmosfera latente c'è sempre (Intervista Fi 17/11/1994).

Prevale dunque, la percezione di una separazione tra «politica», vista come «positiva», e «non politica», vista come «puri atti di vandalismo, di sfogo, di violenza pura e semplice» (Intervista MI 15-19-27/7/1994). Se le proteste degli attori che presentano rivendicazioni considerate come legittime vanno tollerate, il mancato riconoscimento di questa legittimità può aprire la strada a interventi «duri». La minore percepita «politicizzazione» dell'ordine pubblico fa emergere specifici problemi, cui si fa spesso riferimento nelle interviste: in particolare, la scarsa prevedibilità dell'azione dei disturbatori. Mentre i gruppi con motivazioni politiche, con la loro logica d'azione strumentale, sono percepiti come relativamente facili da controllare, gli *hooligans* irrazionali sono considerati come un problema particolarmente delicato, soprattutto per l'assenza di una logica comprensibile a guidare le loro azioni. Proprio a proposito della violenza negli stadi, sopravvive l'immagine della folla pericolosa. Come ricorda il prefetto De Rose [1997, 75] sulle pagine della «Rivista di Polizia», «non è difficile scatenare la lievitazione delle masse, indotte e manovrate da fomentazioni occulte, da subdoli ed esperti agitatori, per trascinare sul terreno della violenta contrapposizione fisica, anche con la polizia, tensioni e contraddizioni sociali ed economiche, incertezza e instabilità politiche e oltranzismi, e tutto con il pretesto della rivalità fra opposte tifoserie».

Il controllo dell'ordine pubblico è inteso inoltre come tanto più complesso, quanto minore è l'influenza di organizzazioni strutturate. Così, il controllo degli stadi sarebbe reso più difficile dall'indebolirsi delle strutture tradizionali di organizzazione del tifo calcistico. Come ha osservato un intervistato:

> *Se questi gruppi di tifosi si accomunano sotto una bandiera, sotto un'etichetta, sotto un simbolo di una certa portata, se a capo di questi giovani ci sono persone note, diciamo che tutto sommato per noi il lavoro è facilitato.* Se invece [...] si verifica una polverizzazione di gruppi e gruppetti diventa anche per noi, come polizia, più difficile il lavoro [...]. Sia parlare con le persone, sia intervenire quando è necessario intervenire, e sia anche stabilire, nei limiti del possibile, che una situazione si evolvesse in maniera positiva. [...]

il lavoro, quando c'è questa polverizzazione, per noi diventa più difficile. Sia di mediazione, che d'incontro, che d'indagine e di intervento (Intervista MI 5/12/1994, corsivo nostro).

Alla distinzione tra la violenza in qualche modo comprensibile dei «politici» veri e la violenza più pericolosa dei «violenti per gioco», si accompagna una distinzione tra «manifestanti buoni» e «manifestanti cattivi». I primi sono soprattutto coloro che manifestano per difendere i propri interessi diretti, spesso minacciati: gli operai che lottano per il posto di lavoro, i disoccupati che non lo trovano, gli sfrattati che rimangono senza casa, gli abitanti di una strada con un traffico particolarmente caotico. Dall'altra parte, ci sono quelli che manifestano invece su questioni che non li riguardano direttamente, per temi più «astratti» e più «strumentalizzabili» politicamente. La protesta sembra, agli occhi della polizia, tanto più legittima quanto più chi vi partecipa è direttamente interessato al tema su cui si mobilita, e tanto più facilmente «comunicabile» è questo tema. Come si è osservato, decisamente legittimata appare, nella percezione dei nostri intervistati, la protesta di coloro che vengono identificati come «lavoratori»:

in tante occasioni, di fronte a persone che avevano perso il posto di lavoro, e che manifestavano in maniera dignitosa e tranquilla, abbiamo avuto anche un coinvolgimento emotivo, cioè ci siamo sentiti vicini a queste persone. Ed eravamo lì di servizio di ordine pubblico giusto perché ci avevano mandato. *E quindi non esiste, da parte nostra, preclusione nei confronti delle persone che manifestano, anche perché in tantissime occasioni la gente manifesta per salvaguardare un diritto, quantomeno quello del posto di lavoro, che è essenziale per poter sopravvivere* [...]. Oggi prima di uscire per i servizi di ordine pubblico ci facciamo tante volte una chiacchierata con il nostro funzionario, e in alcuni casi coi dirigenti, in cui, appunto, prima di andare a fare questi servizi, ci si chiede, ci si domanda, gli scopi, i motivi. *Cioè, noi andiamo in servizio sapendo chi andiamo a incontrare. Sappiamo che troveremo in piazza, padri di famiglia da un lato, o persone provocatrici dall'altro.* Quindi andiamo già sapendo a cosa andiamo incontro (Intervista MI 5/12/1994, corsivo nostro).

Condivisibilità dei fini e capacità di autogovernarsi sono considerati elementi importanti anche nella percezione dei

problemi di ordine pubblico legati a dimostrazioni di protesta politica. Non solo nella definizione dei problemi legati all'*hooliganism*, ma anche per l'ordine pubblico più «politico» vengono messe in luce le difficoltà che derivano da una violenza considerata come prevalentemente anomica e fine a se stessa. Anche in questo caso, la strumentalità dell'azione viene apprezzata come un elemento che rende prevedibili i comportamenti dei dimostranti, li spinge a evitare *escalation*; viceversa, i disordini sono considerati come tanto più probabili, quanto meno comprensibili o «generici» sono i motivi di chi protesta. Così,

> È chiaro che l'operaio che viene in piazza a manifestare un diritto salariale, o un diritto al lavoro, padre di famiglia, sicuramente non viene in piazza con l'intendimento di creare disordine. È chiaro che in questa manifestazione pacifica ogniqualvolta cercano di inserirsi dei gruppuscoli di persone che hanno tutto l'interesse che la manifestazione degeneri (Intervista Mi 11/11/1994).

Non solo i lavoratori, comunque, ma addirittura gli autonomi del «passato» – degli anni Settanta in particolare – sarebbero, nelle percezioni diffuse negli anni Novanta, preferibili ai centri sociali di oggi, ai quali, come del resto ai comunisti nel periodo scelbiano (cfr. *supra*, cap. III), si attribuiscono motivazioni puramente criminali. Se negli anni Sessanta gli operai erano considerati interlocutori più «seri» quando si contrastavano i composti e prevedibili cortei sindacali alla provocatoria irridenza degli studenti, negli anni Novanta si giunge fino a una riabilitazione dei gruppi radicali, ai quali si arriva a riconoscere a posteriori, se non motivazioni condivisibili, almeno una certa strutturazione che rendeva più prevedibili le azioni:

> oggi c'è un ritorno di violenza che caratterizza sempre le frange politiche di destra e di sinistra, che però mentre prima anche loro venivano da una dottrina, da un'organizzazione di violenza, oggi non c'è più questa organizzazione, non c'è più la scuola, dove uno apprende dall'altro come esercitare la violenza. Allora *la violenza di oggi può scaturire in episodi isolati, però molto violenti, perché qualche volta non si capiscono nemmeno loro* (Intervista Fi 28/11/1994, corsivo nostro).

Questa percezione viene confermata, tra l'altro, in un'altra intervista, dove le ragioni della «preferenza» per gli autonomi degli anni Settanta vengono spiegate attraverso i loro più alti «ideali»:

> Non avevano paura di andare a prendersi le responsabilità davanti allo stato che consideravano la loro causa principale. *Però erano persone che avevano un'idea della giustizia sociale ben maggiore, anche se erano dei perfetti delinquenti, per l'amor di Dio. Questi, invece, li vedo più associati al teppismo.* [...] *gli autonomi di allora, erano completamente nel tessuto sociale, perché c'era un movimento che aveva delle rivendicazioni ben precise, era una cosa completamente diversa* [...]. *Tanti di quelli dell'autonomia erano gente che poi andava in fabbrica a lavorare. Erano anche tanti studenti universitari* [...]. Si parlava, effettivamente, di valori. *Quelli volevano fare la rivoluzione! Sbagliatissima, ma parlavano di cose concrete.* [...] Adesso questi qui parlano di centro sociale per che cosa? Per fare un business! (Intervista Mi 24/11/1994, corsivo nostro).

Anche nel controllo dei gruppi di destra, seppure non radicali, del resto la «esperienza» nell'organizzare le manifestazioni viene considerata come un «punto a favore», mentre l'inesperienza viene considerata come foriera di problemi. Per esempio, un intervistato milanese ha sottolineato i rischi legati alla presenza di attori politici emergenti, e quindi privi di esperienza:

> Il pericolo attuale, invece, è un altro, ed è più grave, secondo me. Perché noi, adesso, quando scende in piazza Forza Italia, e arriva anche Alleanza Nazionale, non è che stiamo proprio tranquilli! *Paradossalmente son più violenti loro!* Perché, non essendo mai scesi in piazza, o per Alleanza Nazionale, sono stati repressi per tanti anni, non si sa che tipo di reazione possono avere. Talora è accaduto di vedere passare un ragazzo che portava a passeggio il cane con la kefia al collo, non le dico gli insulti che sono partiti! Neanche nelle manifestazioni più accese delle sinistre, capisce? Quindi *lì abbiamo un pericolo dovuto a questa novità, di persone che non sono tanto gestibili perché chi magari non è sceso mai in piazza scende quella volta però quella volta insulta e si lascia andare* (Intervista Mi 29/12/1994, corsivo nostro).

Anche in questo caso, la «prevedibilità» viene considerata come un elemento facilitante le strategie di controllo.

La ricerca di una «soluzione» accomodante, con per esempio l'assegnazione al centro sociale di una propria sede, sembra rispondere anche a questo bisogno di «prevedibilità» sulla localizzazione e le attività del gruppo: «io non ho pregiudizi: "Per me bisogna buttarli fuori". Perché *io sono del parere che se noi li buttiamo fuori da tutte le parti, non risolviamo mai il problema. Invece, sarebbe opportuno che, chi di dovere, gli desse uno spazio come si deve, e che ci siano delle regole ben precise*»[18] (Intervista Mi 24/11/1994, corsivo nostro).

La distinzione tra «dimostranti buoni» e «dimostranti cattivi» allontana dalla riflessione – almeno esplicita – sulle cause di possibili *escalation*, facendo prevalere una visione reattiva dell'ordine pubblico, dove le tattiche deriverebbero direttamente da un'analisi tecnica della natura del problema di ordine pubblico. L'intervento della polizia sarebbe infatti, secondo l'espressione di un intervistato, «l'anticorpo al virus che viene introdotto» (Intervista Fi 14/11/1994).

Dato il mantenimento, inoltre, di molte delle competenze discrezionali della polizia in materia di ordine pubblico, la necessità di «applicare la legge» è un elemento che può essere sempre citato quando alcune forme di protesta cominciano a essere percepite come allarmanti. Così, per esempio, il commissario capo della polizia Gabriele Andreani [1994] ribadiva, dalle pagine della «Rivista di Polizia», il dovere dei presidi di denunciare le occupazioni studentesche per i reati di invasione di terreni ed edifici e interruzione di pubblico servizio – nonostante le sentenze in parte permissive della magistratura sul tema. Ancora alla fine

[18] La conoscenza stessa del gruppo permette un controllo legato alla «comprensione» degli obiettivi, comprensione che si perde invece di fronte all'«estraneo», all'autonomo che viene da fuori. Per esempio, a proposito dei disordini scoppiati alla manifestazione dei centri sociali a Milano, nel settembre 1994, osserva un vicecommissario del reparto mobile: «[la manifestazione di settembre] secondo me è stata una cosa completamente anomala, forse dettata dal fatto che c'erano *tanti autonomi che venivano da fuori Milano. Son convinto di questo. Persone che in fondo non avevano niente da perdere*» (Intervista Mi 18-19/10/1994, corsivo aggiunto).

degli anni Novanta, il prefetto Sucato [1997] ricordava sulle pagine della «Rivista di Polizia» che i promotori di una manifestazione (cioè «chi si attiva per la sua riuscita») che contravvengono all'obbligo del preavviso sono perseguibili con l'arresto fino a sei mesi, chi partecipa a una manifestazione vietata è «soggetto attivo di reato», chi copre il volto nel corso di una manifestazione può essere immediatamente arrestato e le «grida sediziose» sono sufficiente motivo di scioglimento di una pubblica manifestazione.

6. *De-polarizzazione politica e «de-escalation»*

Il sapere di polizia filtra e in parte riflette una situazione politica profondamente mutata, in cui gli stessi input che vengono alla polizia dal sistema partitico e istituzionale sono nella direzione di una distensione, almeno nei confronti delle forme di protesta ritenute come più autenticamente espressione di richieste politiche. Per coloro ai quali non si riconosce legittimazione politica, si tende invece verso un intervento che possa «isolare» il potenziale di disturbo – venga esso dai centri sociali o dagli ultras del calcio. Se, nel dibattito politico, l'attribuzione di questa connotazione di legittimità ancora divide sostenitori della «legge e ordine» da difensori dei «diritti civili», sembra esservi comunque una comune stigmatizzazione della violenza come espressione di per sé «non politica». Come si è osservato per esempio a proposito dei movimenti giovanili dell'inizio degli anni Sessanta – in particolare per gli incidenti di piazza Statuto e poi di corso Traiano a Torino – l'attribuzione di un carattere anomico (di devianza sociale o meramente criminale) è un modo di disconoscere ogni natura politica a fenomeni emergenti. Così, sia a destra che a sinistra, la violenza è percepita come un problema sociale, una forma di *hooliganism* come quello del calcio, piuttosto che una forma di estremismo politico o terrorismo. Sebbene nelle descrizioni dei giovani dei centri sociali torni spesso il linguaggio degli anni Settanta – «guerriglieri», «anarchici» (G 17/8/1989) – si sottolinea comunque che con il

loro abbigliamento stravagante, i capelli colorati in modo sgargiante, le spille sul corpo, essi assomigliano più a punk che a terroristi. Sono, nelle parole del sindaco leghista di Milano Formentini, «randagi» e «vagabondi» (R 12/11/1994). La violenza è infatti spiegata come effetto di marginalità sociale, voluta o imposta. Per esempio, ancora riguardo al Leoncavallo, il «Corriere della Sera» parla di «aree sempre più ristrette di irriducibili marginali che decidono di mantenersi esterni a un contesto sociale che non accettano e che combattono con ogni mezzo possibile» (CDS 17/8/1989). Se la «strategia della molotov sopravvive», «gli autonomi si mescolano ai punk, ai giovani marginali che fumano marijuana, prendono droghe e si comportano in modo asociale» (CDS 19/8/1989); «Permanentemente marginalizzati, e automarginalizzati, per il loro indomabile desiderio di ribellione» (CDS 19/8/1989), essi «resistono alla realtà più che alla polizia» (G 17/8/1989). Per questa ragione, si chiede una repressione dell'illegalità, selettivamente orientata contro attori cui non viene riconosciuta una motivazione politica.

L'intervento coercitivo viene considerato comunque come solo parte della soluzione, che deve vedere anche affrontate le cause delle insoddisfazioni che poi esplodono in modo violento. In un intervento alla Camera il 1° marzo del 1993 il ministro dell'Interno del governo Amato, Mancino affermava che «il governo è consapevole che le tensioni sociali non sono problemi di ordine pubblico, ma possono diventarlo» (Camera XI, 10726). Autonomia e centri sociali autogestiti «costituiscono un momento di coagulo dell'extraparlamentarismo di sinistra, di residui dell'autonomia, di reduci della lotta armata, di frange dell'anarchismo [...] di settori dell'emarginazione giovanile, specie nelle realtà periferiche delle metropoli; questi, raccogliendo gli stimoli provenienti da risorgenti istanze neonaziste, non hanno disdegnato il confronto con opposte fazioni» (Camera XI, 10727). Per quanto riguarda l'estrema destra, ricordando che vi sono 195 skinhead indagati in 25 procedimenti penali, il ministro richiamava l'immagine delle cause sociali del fenomeno – «la presenza di forti flussi migratori verso l'Ita-

lia ha fatto insorgere tendenze di tipo xenofobo e razzista» (Camera XI, 10727). A proposito delle proteste nel mondo dei lavoratori, si ricorda invece che, nonostante «tentativi di "entrismo" [...] di embrioni di "sindacati duri"» (Camera XI, 10729), «le organizzazioni sindacali sono in prima linea per gestire compostamente le rivendicazioni dei lavoratori» (Camera XI, 10729). Infatti, le manifestazioni si svolgono senza incidenti di rilievo «anche in virtù dell'indirizzo operativo seguito dalle forze di polizia che, da un lato, ha sanzionato con rigore azioni strumentali, dall'altro si è connotato per l'opera di persuasione e di contenimento di eventuali intemperanze, volta a ridurre i disagi degli utenti» (Camera XI, 10730).

Anche i sostenitori dei diritti civili condannano la violenza, considerandola comunque come un problema sociale che non può essere risolto con la repressione di polizia. I gruppi radicali vengono criticati quasi unanimemente – ma viene anche sottolineato il bisogno di stemperare il «clima di guerra» – dando spazio, per esempio, alle componenti più «politiche» degli autonomi. I giovani dei centri sociali sono, infatti, considerati anche come «coloro che cercano di lottare contro l'eroina e la marginalità, tenendo dentro i saggi e i matti, i depressi e i furiosi» (M 23/8/1989). Anche fra i «ragazzi e le ragazze» dell'autonomia, si distingue infatti tra chi tira le pietre e chi invece, più responsabile, cerca di calmare gli animi – magari invitando i compagni a usare «solo uova e pomodori» (R 21/8/1989). Tutto sommato, comunque, l'immagine prevalente di un'azione irrazionale, sintomo di disagio anomico piuttosto che forma di partecipazione, porta a negare a chi fa uso di forme di azioni considerate «incivili» ogni capacità di formulare domande politiche, oltre che ogni legittimazione a ricevere risposte politiche.

Negli anni Novanta, occasionali interrogazioni parlamentari sull'ordine pubblico riguardano, da parte della sinistra, specifici comportamenti della polizia giudicati come inadeguati a tenere sotto controllo i gruppi più radicali senza produrre *escalation* violente. Per esempio, in occasione di un intervento coercitivo della polizia durante una

manifestazione sindacale a Torino nel maggio del 1993, conclusosi con il ferimento di una dirigente sindacale, parlamentari di Rifondazione lamentano che «nel corso del comizio, segnato da evidenti ma civili contestazioni del vertice sindacale, l'animazione di un gruppo di studenti è stata colta a pretesto dalla polizia per caricare la folla. Richiamati dagli stessi dirigenti sindacali, i dirigenti della polizia hanno successivamente desistito dalla loro azione»[19] (Senato XI, 11). Il sottosegretario agli interni del governo di centrosinistra ricorderà che successivamente i leader sindacali si erano incontrati con responsabili del suo ministero per «realizzare una intesa fondata sulla reciproca collaborazione per la prevenzione di ulteriori incidenti e, soprattutto, per arginare eventuali pericoli di provocazioni». Verrà infatti ribadita la fiducia del governo nella capacità delle organizzazioni sindacali di

> fronteggiare situazioni anche esasperate dall'inserimento di elementi provocatori nelle manifestazioni [...] In questa prospettiva, saranno certamente preziosi gli accennati contatti preventivi e di raccordo che debbono sempre svolgersi tra i responsabili delle forze di polizia e i rappresentanti sindacali ai fini del coordinamento delle misure di tutela e per la migliore calibratura di eventuali interventi. Nessun dubbio può sussistere sulla coesione tra le forze di polizia e il mondo del lavoro, nel quale, come è noto, quelle stesse forze si riconoscono (Senato XI, 13-14).

Se gli interroganti ribadiscono che non vi erano state provocazioni ma contestazioni, chiedendo un'autocritica della polizia, essi concordano comunque sul bisogno di una collaborazione tra polizia e servizi d'ordine volta alla prevenzione di eventuali incidenti. Nella stessa occasione, la sinistra ha chiesto più fiducia nella capacità delle organizzazioni sindacali di isolare i violenti: «Bisogna quindi ricorda-

[19] Secondo il governo, durante il comizio, gruppi di autonomi avevano contestato l'oratore con lancio di monetine, uova e ortaggi. A questo punto erano intervenute le forze di polizia per evitare che gli autonomi potessero avvicinarsi al palco. Dopo il comizio, i sindacati avevano criticato l'intervento della polizia, pur riconoscendo l'insufficienza del loro servizio d'ordine.

re a qualche funzionario inesperto della realtà torinese che è opportuno tener conto dei rapporti solidali che si sono creati ed evitare che si torni indietro» (Camera XI, 10285). In quella circostanza, il SIULP aveva espresso solidarietà ai sindacati, ricordando il rapporto democratico tra lavoratori. Negli anni Novanta, nelle sempre più rare occasioni in cui la polizia interviene in modo coercitivo, le critiche da sinistra assumono dunque toni moderati. Le responsabilità della polizia nella *escalation* di specifici conflitti vengono attribuite più alla irresponsabilità di qualche funzionario, o alla mancanza di preparazione e tecnologie adeguate, che a piani di provocazione.

7. *Nuovo modello e selettività: una conclusione*

Concludendo, a partire dagli anni Ottanta, il discorso sull'ordine pubblico si è de-polarizzato e de-ideologizzato, con un accordo, almeno nella retorica, sul bisogno di reprimere le forme di protesta più violente, ma al contempo offrire soluzioni ai problemi sociali più sentiti. Complessivamente, le strategie della polizia sembrano avere riflettuto questo input del sistema politico, adottando strategie differenziate – dalla mediazione all'isolamento – a seconda del percepito grado di legittimità delle proteste. Se molte forme di protesta pacifiche sono tendenzialmente più tollerate, almeno per gli attori considerati come portatori di giuste rivendicazioni, strategie più «dure» sono predisposte per gli attori considerati come più pericolosi, perché non legittimati politicamente o comunque inaffidabili. Le strategie coercitive più confrontative sopravviveranno ai margini, nel controllo degli attori meno disponibili al dialogo, o comunque percepiti come tali. Le strategie informative continueranno inoltre nella tradizione di una funzione «epistemologica» della polizia, con una raccolta massiccia di notizie su attori e azioni perfettamente legali e legittimi.

Se la riforma della polizia ha avuto importanti conseguenze in termini di smilitarizzazione, con riferimenti anche a una concezione della «polizia dei cittadini», buona

parte dell'armamentario dei poteri di polizia di restringimento dei diritti di riunione e manifestazione in caso di presunti pericoli per l'ordine pubblico, è rimasto intatto. L'implementazione timida e lenta della riforma del 1981 ha favorito la frammentazione sindacale e il mantenimento di una gestione particolaristica e clientelare del personale. La riforma non ha intaccato l'influenza del potere politico centrale, né ha accresciuto l'*accountability* della polizia nei confronti del cittadino-utente. Irrisolto è rimasto il nodo delle più polizie, delle quali soltanto la polizia di stato è diventata un corpo civile. In un panorama della protesta che appariva ampiamente pacificato, con un'aperta emergenza invece in termini di criminalità organizzata, né i governi né le opposizioni, né di centrodestra né di centrosinistra, hanno ritenuto di ritornare al tema della riforma della polizia e delle strategie di ordine pubblico, tendendo semmai a intervenire sulle capacità investigative nelle polizie, attraverso la creazione di corpi speciali dedicati alla lotta alle mafie.

Gli anni Ottanta e Novanta sembrano quindi testimoniare di un prevalere di strategie di *de-escalation*, ma attuate in modo informale e fortemente discrezionale, lasciando aperta la possibilità di nuove involuzioni verso interventi coercitivi. Alla fine del decennio, l'emergere, soprattutto nel controllo dell'ordine pubblico negli stadi, di incertezze e lacune, riaprirà il dibattito sulla opportunità di un migliore addestramento e armamento militare, fino alla sperimentazione di unità specializzate per le situazioni di maggiore pericolo.

CAPITOLO OTTAVO

L'evoluzione nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico nel nuovo millennio

Nel 2001, il vertice del G8 si terrà a Genova tra il 19 e il 22 luglio. Un anno prima, a Porto Alegre, all'incontro internazionale del movimento per una globalizzazione dal basso viene decisa una azione di protesta. Circa 800 organizzazioni convergono nel Genoa Social Forum (GSF) che, insieme ad altri gruppi, organizzerà la mobilitazione.

Dato che, soprattutto nel corso degli ultimi due anni, molti vertici internazionali sono stati accompagnati da contestazioni anche violente, nella preparazione del G8 l'attenzione si concentra sul tenere i dimostranti lontani dai luoghi del vertice, e i potenziali violenti lontani dalla città che lo ospiterà. Mentre si predispongono alte barriere a protezione della «zona rossa» dove si terrà l'incontro dei capi di stato, vengono chiusi aeroporto, stazioni e caselli autostradali, e militanti (o sospetti tali) sono rinviati indietro alle frontiere. Con il centro storico chiuso, il porto e l'aeroporto bloccato, le stazioni e i caselli sotto controllo, Genova si svuota: a due giorni dall'inizio del vertice, i consumi elettrici e di spazzatura sono ridotti del 40% (R 20/7/2001).

Il corteo dei migranti, il 19 luglio, vede manifestare pacificamente 50.000 persone. Lo slogan è «Siamo tutti clandestini»; lo striscione di apertura recita «Libertà di movimento, libertà senza confini» (R 20/7/2001). La situazione cambia radicalmente il giorno successivo: i resoconti dei cronisti concordano nel descrivere le provocazioni dei gruppuscoli radicali del Black Bloc (o tute nere), seguite da cariche indiscriminate della polizia. Secondo le stime della stampa, le tute nere in azione sarebbero tra 400 e 1.000. Disinteressati alla «zona rossa», nel corso della mattinata assaltano, senza subire cariche, banche e negozi, il carcere e uffici pubblici. Per tutta la giornata, la dinamica degli scontri è simile: agli attacchi delle tute nere, le forze dell'ordine rispondono con cariche che coinvolgono gli attivisti pacifici, con una «caccia all'uomo. Manganellate a medici, infermieri, soccorritori, fotografi, giornalisti» (CDS 21/7/2001). Così avviene a piazza Da Novi, dove c'è il concentramento di COBAS e centri sociali; a piazza Manin, dove le forze dell'ordine utilizzano idranti, lacrimogeni e manganelli contro gli

attivisti pacifisti della Rete Lilliput, che stavano facendo «interposizione nonviolenta» per ostacolare le tute nere. Soprattutto, così inizia, poco prima delle 15, il conflitto con il corteo dei centri sociali moderati, autodefinitisi «disobbedienti», che viene caricato ripetutamente e quindi accerchiato. Come riporta «la Repubblica», le tute nere attaccano un blindato dei carabinieri, e i 15.000 «disobbedienti» «si trovano in un guaio che non avevano cercato» (R 21/7/2001). Dopo la carica alcuni gruppi di manifestanti reagiscono con sassaiole, mentre entrano in azione i blindati. Durante una incursione, una jeep dei carabinieri rimane intrappolata e gli occupanti sono aggrediti dai dimostranti. Uno dei carabinieri a bordo spara, uccidendo un ragazzo genovese di 23 anni, Carlo Giuliani. Ai confini della zona rossa, contro gli attivisti di Attac, FIOM, ARCI e sinistra CGIL, che battevano sulle grate e lanciavano teste d'aglio, erano stati utilizzati idranti caricati con prodotti chimici da parte del reparto mobile della polizia e guardia forestale. Il sindaco diessino Pericu, che aveva cercato di negoziare con gli organizzatori, lamenterà l'indisponibilità di interlocutori dalla parte della questura (L 21/7/2001).

Il sabato, alla manifestazione – che secondo gli organizzatori doveva raccogliere 100.000 persone, e appena 40.000 secondo il capo della polizia – la partecipazione è molto più massiccia, convogliando, secondo le diverse stime, tra i 200.000 e i 300.000 dimostranti. Anche nel corso di questa giornata infatti le incursioni delle tute nere, che i dimostranti cercano di respingere, si portano dietro le cariche della polizia, che questa volta utilizza più i lacrimogeni (lanciati anche dagli elicotteri) che i blindati, mantenendosi più a distanza dai dimostranti. La prima carica è alle 14.25 mentre il corteo si sta per muovere; altre seguiranno alle 14.50 e alle 17.35. Persino «il Giornale» parla di cariche senza distinzione tra buoni e cattivi. Con «il Giornale», anche il «Corriere della Sera», «La Stampa» e «la Repubblica» (oltre ai quotidiani più vicini al movimento) riportano di numerosi tentativi del corteo, che si è dotato di un rudimentale servizio d'ordine, di respingere i violenti.

La sera del 21, le forze dell'ordine irrompono nelle scuole Pascoli e Diaz-Pertini che, in una parte ospitano le sedi del Genoa Social Forum, del gruppo degli avvocati e del centro stampa di Indymedia (la scuola Pascoli), nell'altra parte servono da dormitorio per i manifestanti (il complesso Diaz-Pertini). La stampa descrive il comportamento degli agenti come brutale, e lo stesso fanno alcuni parlamentari presenti. Secondo il rapporto dell'ispettore del ministero degli Interni, Pippo Micalizio, «sulle 93 persone rintracciate nell'immobile e poi arrestate, 62 (pari al 66%) sono

state refertate con prognosi variabile: 24% fino a 5 giorni, il 36% dai 6 ai 19 giorni, l'11% da 11 a 20 giorni; il 18% da 21 a 40 giorni; il 6% con cosiddetta prognosi buona, il 5% con prognosi riservata» (R 9/8/2001). Dei 93 attivisti arrestati, 15 sono italiani e 78 stranieri. Sono sequestrati 2 molotov, 9 passamontagna, 6 parastinchi, 4 gomitiere, 15 macchine fotografiche, 3 telefonini, 17 maschere e occhialini da nuoto, un thermos, più vari picconi, bastoni, volantini, striscioni, coltellini svizzeri. L'accusa è di associazione a delinquere con finalità di saccheggio; 92 dei 93 arrestati verranno presto rilasciati dai magistrati. La polizia sequestra gli hard disk dei computer degli avvocati, mentre sono distrutti i computer dei giornalisti di Indymedia (R 23/7/2001).

Nei giorni successivi, saranno pubblicate varie testimonianze di maltrattamenti nella caserma di Bolzaneto, al cui interno era stata allestita una sede decentrata dell'ufficio immatricolazioni del carcere, dove operava un gruppo consistente di agenti penitenziari del nucleo speciale dei GOM (Gruppi operativi mobili). Molte testimonianze, in parte di cittadini stranieri, descriveranno sevizie fisiche e psicologiche. All'uso di lacrimogeni e manganelli, si sarebbe sommata l'imposizione ai fermati di ripetere slogan fascisti e razzisti – come la cantilena, riportata da diversi giornali, «Uno due tre viva Pinochet, quattro cinque sei a morte gli ebrei; sette otto nove il negretto non commuove; sieg heil apartheid». Le testimonianze susciteranno tanta più apprensione provenendo spesso da attivisti di organizzazioni non violente, oltre che da giornalisti. L'ispettore Montanaro, mandato a Genova nell'ambito di una inchiesta amministrativa del ministero dell'Interno, rileverà nella sua relazione: «*a*) la totale e inequivocabile carenza del momento organizzativo e gestionale dell'emergenza; *b*) la mancanza di pregnanti e puntuali direttive organizzative, gestionali di dettaglio; *c*) l'assenza di controlli all'intera struttura da parte di personale dirigenziale e direttivo» (R 9/8/2001). Gli avvocati del GSF lamenteranno che con un provvedimento di carattere generale, poi revocato, la procura di Genova aveva interdetto i colloqui con i difensori – con la motivazione di un pericolo di inquinamento delle prove, oltre che di impedimenti logistici (U 27/7/2001).

La magistratura genovese ha aperto numerose indagini. Il carabiniere che avrebbe sparato il colpo che ha ucciso Carlo Giuliani, un ausiliario ventenne, è stato indagato per omicidio volontario e poi prosciolto (R 5/5/2003), e indagati sono anche molti degli agenti intervenuti alla Diaz per reati di lesioni e calunnia. Indagini sono aperte sui maltrattamenti nella caserma di Bolzaneto e il carente intervento contro il Black Bloc, oltre che sulle violenze da parte dei dimostranti. Alcuni agenti di polizia saranno indagati con l'accusa di

avere portato le due molotov alla Scuola Diaz, costruendo false prove per giustificare l'irruzione. A seguito della ispezione ministeriale saranno allontanati dai loro incarichi il vicecapo vicario della polizia Ansoino Andreassi, il capo dell'UCIGOS Arnaldo La Barbera, e il questore di Genova Francesco Colucci, oltre che il vicequestore Perugini, ex segretario SAP e vicecapo della DIGOS genovese, fotografato mentre colpisce a calci un ragazzo già a terra. Mentre tutti e 93 i dimostranti arrestati alla Diaz saranno prosciolti in istruttoria, avendo i giudici accertato che non vi era stata resistenza (R 12/5/2003), altri 23 verranno arrestati nel dicembre 2002, accusati per 216 episodi di danneggiamento nelle giornate del 20 e 21 luglio (R 4/12/2002; R 7/1/2003).

Gli avvenimenti di Genova hanno prodotto una polarizzazione nelle forze politiche e nell'opinione pubblica. In parlamento, il governo attribuirà ai dimostranti le responsabilità delle distruzioni di Genova. Il ministro degli Interni, Scajola, affermerà che «anche nel GSF si annidavano gruppi violenti. Loro erano comunque interessati a violare la legge: le tute bianche volevano a tutti i costi violare la zona rossa», denunciando «una violenza verbale all'interno della quale è maturato il clima di violenza» (U 23/7/2001). Dall'altra parte, l'opposizione parlerà di clima «cileno», accusando la maggioranza di non avere voluto – o almeno di non esser riuscita a – garantire la libertà di dimostrare dei manifestanti pacifici. La gestione delle manifestazioni da parte della polizia, sulla quale il parlamento attiverà una commissione d'indagine, susciterà proteste in Italia e all'estero.

Dopo oltre vent'anni di evoluzione prevalentemente pacifica delle manifestazioni politiche, le giornate del luglio del 2001 a Genova hanno fatto ritornare la memoria se non al lontano luglio del 1960, nella stessa città, almeno al maggio del 1977, quando, durante una carica della polizia, aveva perso la vita Giorgiana Masi. L'uccisione di Carlo Giuliani a Genova, il venerdì 20 luglio di quell'anno, interrompe una prassi di controllo incruento dei cortei politici lunga ormai oltre venti anni. Come si spiega questa apparente involuzione? Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, nel corso della storia della repubblica italiana, l'emergere di nuove ondate di protesta rappresenta una sfida per le forze di polizia, costituendo uno stimolo verso una riforma delle strategie di controllo dell'ordine pubblico, o un ritorno a strategie coercitive. La prevalenza dell'una o dell'altra reazione sarà

influenzata da fattori esterni e fattori interni alla polizia, oltre che dalla natura della sfida stessa. In questo capitolo conclusivo, inquadreremo le vicende di Genova nell'analisi che abbiamo fin qui condotto sulla evoluzione del *protest policing*, evidenziando i limiti di un percorso di riforma incompiuto che ha certamente trasformato la polizia, ma lasciato molti problemi ancora aperti.

1. *Le strategie di controllo della protesta: verso una «de-escalation»?*

Nei capitoli precedenti abbiamo descritto alcune trasformazioni nelle strategie di controllo dell'ordine pubblico in Italia. Per quanto riguarda le *strategie coercitive*, abbiamo osservato un sempre minore ricorso all'uso della forza; nel caso delle *strategie persuasive*, l'evoluzione dall'utilizzazione di varie forme di intimidazione al negoziato in vista del fine comune di garantire un pacifico svolgimento delle manifestazioni. Minori cambiamenti sono emersi nell'uso delle *strategie informative*, per le quali prevale tradizionalmente una concezione onnipervasiva che assegna alla polizia il ruolo di principale organo epistemologico dello stato. Queste trasformazioni si inseriscono, anche se con più contraddizioni che altrove, in un trend comune per le democrazie occidentali verso la ricerca di una *de-escalation* di fronte ai movimenti «sfidanti» [della Porta e Reiter 1998a].

Sarebbe comunque sbagliato concludere che l'ordine pubblico sia divenuto interamente «consensuale». In primo luogo, negli ultimi due decenni dello scorso millennio si è assistito a una drastica limitazione delle *strategie coercitive*, ma non alla loro scomparsa. Il *protest policing* è divenuto, infatti, soprattutto selettivo: anche se la polizia si impegna a limitare interventi «duri» e in generale segue una strategia del dialogo, la coercizione fa parte integrale e irrinunciabile del suo repertorio di intervento. Anche una polizia che si definisce come in primo luogo orientata alla difesa della costituzione e dei diritti dei cittadini piuttosto che alla protezione dell'ordine costituito, si può vedere costretta a uti-

lizzare strategie coercitive per il controllo dell'ordine pubblico, dato che essa rimane il «braccio armato» dello stato. Si potrebbe dire che nel problema della limitazione delle strategie coercitive si concretizza una tensione tra le due funzioni della polizia – la protezione del potere costituito e quella dei diritti dei cittadini – che difficilmente scomparirà del tutto. Non solo circostanze «oggettive», ma pure indicazioni dal potere politico o pressioni da parte dell'opinione pubblica o di una parte di essa, possono convincere anche la polizia di oggi che i problemi prodotti da un mancato intervento «duro» superano quelli causati da un intervento di questo tipo.

Fino all'ultimo decennio, abbiamo visto infatti l'elaborazione di diverse strategie di controllo dell'ordine pubblico, con un'applicazione selettiva della strategia negoziata ai «buoni dimostranti», e interventi invece coercitivi meno *soft* rispetto ai «dimostranti cattivi». Questa distinzione è molto simile a quella tra «protesta legittima», legata a problemi sociali, organizzata da chi si vuole fare sentire per risolvere i problemi, e «contestatori di professione», che turbano l'ordine pubblico per il gusto della provocazione, rilevata in altre ricerche in Gran Bretagna e Germania [Waddington 1994; Willems *et al.* 1988]. I primi vengono considerati in buona fede e, in genere, competenti; i secondi «piantagrane»: «I dimostranti genuini sono coloro che protestano raramente ma hanno sentimenti forti rispetto a un particolare tema e vogliono esprimere la loro insoddisfazione. [Gli altri sono i] *rent-a-mob* dell'estrema sinistra, che protestano pressappoco su tutto, il che, agli occhi della polizia, li presenta come incapaci di avere forti sentimenti rispetto a qualsiasi cosa» [Waddington 1994, 112-113].

Da questo punto di vista, le manifestazioni genovesi rappresentavano un contesto privilegiato per un intervento coercitivo. Da un lato, una componente consistente dei dimostranti – in particolare i quindicimila «disobbedienti» dello stadio Carlini – rientrava nell'immagine dei «cattivi» dimostranti: eredi degli autonomi degli anni Settanta rispetto ai quali erano sopravvissute le strategie coercitive dure, con *escalation* se non frequenti, almeno ricorrenti

durante quasi tre decenni. Dall'altro lato, il controllo di vertici internazionali si presenta come particolarmente delicato. Mentre la gestione dell'ordine pubblico si intreccia con la protezione delle personalità straniere, la difesa del diritto di manifestare entra in tensione con l'obiettivo di garantire la sicurezza dei capi di stato e di governo ospiti. Simbolicamente, lo stato-nazione ospitante ha inoltre bisogno di confermarsi, di fronte alla opinione pubblica internazionale, come capace di affermare il suo monopolio della forza nel proprio territorio, indispensabile corollario della sua sovranità nelle interazioni internazionali.

Nel campo delle *strategie persuasive*, la ricerca internazionale ha sottolineato la crescente rilevanza dei negoziati tra forze di polizia e dimostranti. Waddington, per esempio, concludeva il suo studio basato sulla osservazione partecipante di decine di manifestazioni pubbliche a Londra osservando che «il principale metodo per garantirsi obbedienza era attraverso i negoziati con gli organizzatori della protesta» [Waddington 1994, 69]. Come bene emerge da questa citazione, la persuasione rappresenta comunque pur sempre una forma di controllo, orientata a limitare i potenziali effetti di disturbo all'ordine pubblico che le manifestazioni comportano. Come osserva lo stesso Waddington, si presenta quindi il rischio che riuscendo nel loro scopo, le strategie negoziate marginalizzino la protesta, rendendola, oltre che poco dirompente, anche poco visibile.

Anche in questo campo ci sono stati in Italia importantissimi cambiamenti: la polizia degli anni Ottanta e Novanta non vede più negli interlocutori «civili» dei semplici *messaggeri* oppure *parlamentari* di un esercito nemico – come nel caso delle trattative tra autorità locali e esponenti della sinistra la mattina del 9 gennaio 1950 a Modena – ma li accetta come *mediatori* e, almeno alcuni di essi, come *partner per la sicurezza*. Solo alcuni passi sono stati fatti comunque verso una concezione di «polizia dei cittadini». L'implementazione delle strategie di negoziato è rimasta inoltre meno formalizzata che in altri paesi. Nel corso della sua ricerca, Waddington ha osservato, nella polizia londinese, una considerevole formalizzazione dell'intera procedura di

negoziazione, con un effetto di rafforzamento della tendenza all'obbedienza: per esempio, ai negoziatori per i dimostranti venivano presentati formulari standardizzati che, nonostante ciò non fosse imposto dalla legge, essi erano invitati a firmare, come prova di buona volontà reciproca. Senza arrivare ai livelli di burocratizzazione del caso inglese, anche altri paesi – come la Francia [Fillieule e Jobard 1998], la Germania [Winter 1998a] e la Svizzera [Wisler e Kriesi 1998] – hanno visto lo sviluppo di figure di agenti di polizia di «collegamento», spesso con un training in psicologia e sociologia, con il compito di mediare tra dimostranti e forze dell'ordine. In Italia, invece, la strategia del dialogo viene applicata in modo selettivo e allo stesso momento informale, accrescendo il rischio di una pratica puramente strumentale e/o opportunistica.

Soprattutto, per la polizia italiana, la finalità degli interventi è prevalentemente la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica, ed è solo in relazione a questa finalità che l'interlocutore «civile» può assumere il ruolo di «partner». La concezione di «polizia dei cittadini» presuppone invece una visione diversa del ruolo della polizia che deve proteggere, accanto all'ordine e la sicurezza pubblica, anche il diritto del cittadino di protestare e di essere sentito quando protesta. Questo diritto è stato affermato, per esempio, in una famosa sentenza della corte costituzionale tedesca. Il *Brokdorf Urteil* del 1985 parte dalla definizione della libertà di opinione come il diritto umano più nobile, costitutivo di un ordinamento democratico, e caratterizza la libertà di riunione come libertà di espressione collettiva dell'opinione, intesa come manifestazione della sovranità popolare e come diritto del cittadino di partecipare attivamente al processo politico. Secondo quella sentenza, la protezione costituzionale della libertà di riunione si estende a manifestazioni spontanee e anche ai partecipanti pacifici di dimostrazioni per le quali si prevede un comportamento violento di singoli o di una minoranza. La corte costituzionale tedesca, inoltre, ha impegnato le autorità a comportarsi in modo *demonstrationsfreundlich* (difendendo il diritto di manifestare) e di cercare attivamente la cooperazione

con gli organizzatori di pubbliche manifestazioni. A causa della posizione forte e indipendente della corte costituzionale nel sistema politico della Repubblica federale tedesca – *de facto* le sue decisioni fanno legge – le argomentazioni di principio del *Brokdorf Urteil* sono state recepite dai regolamenti della polizia [Winter 1998a, 203 s.; 1998b, 59 ss. e 281 ss.]. In Italia, invece, l'uso delle cosiddette strategie di «prevenzione», l'equivalente della «cooperazione» tedesca o della *de-escalation* anglosassone, è rimasto, come abbiamo sopra sottolineato, non solo discrezionale ma anche prevalentemente orientato al mantenimento dell'ordine pubblico, piuttosto che alla difesa del diritto di manifestare.

Questi limiti sono emersi a Genova in una utilizzazione debole e contraddittoria delle strategie di negoziato [Andretta *et al.* 2002]. Se gli esponenti della polizia, dal capo della polizia al questore di Genova, dichiareranno alla commissione d'indagine parlamentare di aver cercato sempre il dialogo con il movimento, e di aver trasmesso anche chiari segnali di disponibilità a venire incontro alle richieste avanzate[1], in retrospettiva, tutto il GSF viene dipinto come inaffidabile e una larga parte dei manifestanti come corresponsabili della violenza. L'ex questore di Genova Colucci dichiarerà davanti alla commissione d'indagine parlamentare: «Le persone con le quali siamo entrati in contatto erano completamente inaffidabili e non hanno fatto nulla per contribuire a un buon esito nella gestione della piazza». E ancora: «Sapevamo che all'interno del GSF c'erano delle associazioni poco affidabili, [...] ogni volta che abbiamo cercato di stabilire il giusto contatto il colloquio è stato sempre molto, molto, sfuggente» (audizione 28/8/2001, 34

[1] Tra i segnali di disponibilità, il capo della polizia De Gennaro (audizione 8/8/2001, 5) ricorda l'apertura della stazione Brignole per i treni speciali e la concessione da parte del questore di un percorso di corteo nella zona di ponente, inizialmente non ritenuto praticabile. L'esito degli accertamenti sulla presunta presenza di estremisti di destra era stato comunicato, secondo il questore Colucci, ad Agnoletto «per correttezza e sempre in virtù di quel rapporto di fiducia che si è cercato di instaurare durante quei giorni per risolvere i problemi di ordine pubblico» (audizione 28/8/2001, 31).

e 52). Proprio il rifiuto di comunicare da parte del movimento viene citato per giustificare la carica ai pacifisti a piazza Manin, dato che Colucci sostiene di essere rimasto – nonostante le migliaia di volantini distribuiti dal GSF con la mappa delle reti tematiche sul territorio – all'oscuro del fatto che essa era stata assegnata come piazza tematica alla rete Lilliput (*ibidem*, 39). Dal canto loro, i portavoce del movimento, ma anche il sindaco e alcuni funzionari di polizia, lamenteranno l'assenza, o solo intermittente presenza, di interlocutori affidabili fra le autorità di polizia. Già durante la preparazione delle manifestazioni anti-G8, del resto, il tempo dedicato alla negoziazione era stato limitato e il raggiungimento di un accordo con i portavoce non era sembrato un obiettivo prioritario né per il governo di centrodestra, né per quello di centrosinistra che lo aveva preceduto [Andretta *et al.* 2002, 132 ss.].

Per quanto riguarda le *strategie informative*, si è osservato che, non solo in Italia, la raccolta di informazioni è stata stimolata sia dalle nuove opportunità tecnologiche, sia da una spinta a compensare il minor uso di interventi coercitivi durante le manifestazioni con le denunce a posteriori alla magistratura. Lo sviluppo recente delle attività di informazione richiede, comunque, una spiegazione addizionale. La crescente importanza che le strategie informative sembrano avere per il controllo dell'ordine pubblico, non solo in Italia, può essere infatti interpretato come parallelo a uno sviluppo rilevato dagli storici della polizia: una espansione progressiva del concetto di sicurezza, così che anche il ruolo assegnato alla polizia si estendeva a includere l'ordine di tutta la società, come «compensazione» per il ritiro della polizia dalle sue funzioni di *welfare*[2] [Jessen 1995, 31].

[2] Secondo alcuni studi, relativi soprattutto all'FBI, le agenzie che si occupano di raccolta di informazioni e prevenzione della criminalità avrebbero un'accentuatissima tendenza a espandersi: «Il loro ruolo può essere definito in modo tale da creare un appetito che non possa mai essere saziato» [Marx 1979, 112]. A spingere a un ampliamento delle proprie competenze sarebbero soprattutto le ambizioni di carriera e la burocratizzazione organizzativa [*ibidem*, 114; cfr. anche Garret 1981, 224-225].

In Italia, il modello di *protest policing* basato sulla raccolta di informazioni si colloca inoltre all'interno di una tradizione storica che ha visto, sin dal regno d'Italia, un'organizzazione della polizia che, sul modello francese, dava ampia rilevanza all'attività informativa. Come scriveva Giuseppe Volpi [1975, 344] a proposito delle funzioni dei carabinieri, «La più importante è sicuramente quella della raccolta di informazioni, che può essere effettuata su richiesta delle altre forze di polizia, delle gerarchie ministeriali, dell'autorità giudiziaria, dei prefetti e dei ministeri. A questa incombenza è dedicata la maggior parte delle energie dell'Arma: si tratta infatti del più notevole strumento di controllo e spesso di vero e proprio arbitrio riconosciuto alla polizia italiana». Se ci chiediamo poi, come abbiamo fatto per le strategie persuasive, se l'immagine della protesta e dei manifestanti inerenti alle strategie informative della DIGOS sia congruente con una concezione della polizia come «polizia dei cittadini», la risposta deve essere largamente negativa. Già nel capitolo introduttivo è stato sottolineato che anche la DIGOS di oggi utilizza metodi di spionaggio politico, che nella nostra ricerca non abbiamo potuto approfondire e che dunque non possiamo valutare. È però soprattutto nell'autorappresentazione della DIGOS come organo «epistemologico» dello stato, fortemente radicata nelle tradizioni della polizia italiana, che si ritrova l'aspetto più critico per lo sviluppo di una concezione della «polizia dei cittadini», un elemento che va oltre il fatto che i rapporti della DIGOS su tutte le forze politiche siano destinati al ministero dell'Interno e perciò al governo, che le competenze specifiche della polizia per compiti di ricerca sociologica siano inadeguate o che vi sia una invasione del diritto dei cittadini alla privacy. In questa visione, infatti, il cittadino che svolge attività politica, sia legale che illegale, è oggetto di indagini della polizia, e questo viola la concezione democratica del cittadino sovrano, anche e soprattutto quando svolge l'attività fondamentale per una democrazia: la partecipazione politica.

A Genova sono emerse le conseguenze, anche in termini di efficacia, di una concezione ampia delle strategie infor-

mative, che spesso privilegia la raccolta a tappeto, rispetto alla elaborazione e comprensione. In particolare, le strategie di intervento delle forze di polizia sono state fondate su una serie di informative dei servizi segreti e di altre fonti. L'ex capo dell'UCIGOS La Barbera, a proposito della documentazione dei servizi sul G8 (364 documenti), parlerà di una «moltitudine di informazioni risultate nella maggior parte dei casi prive di un qualche riscontro» (audizione 28/8/2001, 66). Queste notizie – anche se successivamente saranno ritenute «assolutamente al limite del ridicolo» (così l'on. Cicchitto, di Forza Italia, audizione 28/8/2001, 69) – hanno avuto effetti rilevanti sull'atteggiamento delle forze di polizia a Genova [Andretta *et al.* 2002, 132-140]. Come affermerà un poliziotto: «La tensione tra noi era alle stelle: per tutta la settimana precedente ci avevano detto che i manifestanti avrebbero avuto pistole, che ci avrebbero tirato sangue infetto e biglie all'acido. La sera di venerdì, dopo la morte di quel ragazzo, ci hanno detto che era morto anche un carabiniere» (cit. in «Diario» 32-33/2001, 18). Più importante ancora, le informative allarmanti hanno influenzato la tattica delle forze dell'ordine e lo spiegamento del personale, come confermerà l'ex questore Colucci con riferimento alla segnalazione che il personale di polizia poteva essere aggredito e addirittura sequestrato. «Quindi sulla scelta iniziale di utilizzare pochi uomini per combattere e per muoversi più facilmente sul territorio (gruppi da 40, 50 o 60 persone) è prevalsa, giocoforza, la tesi di creare nuclei più consistenti» (audizione 28/8/2001, 23).

2. *Ordine pubblico e fattori esterni: i fallimenti della politica*

Se nelle strategie di controllo del nuovo ciclo di protesta sembrano quindi leggibili sia l'evoluzione dei decenni precedenti sia i suoi limiti, nel corso del volume abbiamo indicato le condizioni politiche che hanno favorito quella evoluzione. In generale, forme di partecipazione politica non convenzionale sono state a poco a poco legittimate nella opinione pubblica [della Porta e Diani 1997, cap. 7]. È

inoltre convinzione diffusa tra gli studiosi che, soprattutto a partire dagli anni Settanta, l'attenzione dei media per la protesta abbia contribuito alla svolta verso interventi meno duri e un atteggiamento più tollerante da parte della polizia [per es. sull'Inghilterra cfr. Geary 1985, 129 e 130]: «La presenza dei mezzi di comunicazione di massa è un fattore importante di moderazione nel comportamento della polizia», rendendo preferibile mantenere una sembianza di ordine, piuttosto che intervenire a punire violazioni della legge, rischiando però di creare disordini» [Marx 1998, 257]. Inoltre, l'opinione pubblica sembra essere più orientata a criticare la polizia, che perde l'aura eroica di difensore dello stato e acquista quella, più prosaica, di fornitrice di un servizio. Come ha osservato Robert Reiner [1998, 48], mentre in società sempre più eterogenee e frammentate, proteste o disordini particolari sono visti più probabilmente come problemi singoli, piuttosto che come potenziale minaccia all'ordine sociale, «parallelamente, la polizia non viene vista come un sacro totem di un consenso nazionale in via di estinzione, ma come produttore di servizi pratici e specifici, valutato sulla base delle stesse considerazioni che valgono per qualsiasi altra impresa commerciale. Si può in alcune occasioni ritenere che vi sia un abuso di capacità paramilitari, senza che ciò mini la legittimità della polizia in quanto tale». Si è osservato comunque anche che, accanto alla maggiore tolleranza delle forme di protesta pacifica, vi è stata una maggiore stigmatizzazione delle forme d'azione più dirompenti. In particolare, la protesta violenta viene sempre più unanimemente stigmatizzata come irrazionale e anomica – con il rischio, paventato già molti anni fa da Allan Silver [1967], di disconoscerne la valenza politica, affrontandola al meglio in chiave di problema sociale e, al peggio, di fenomeno puramente criminale.

In Italia, come altrove, l'opinione pubblica è apparsa via via più tollerante verso forme di protesta, e più propensa a criticare eventuali eccessi da parte della polizia. In particolare nel nostro paese, la sensibilità dell'opinione pubblica anche moderata per le modalità degli interventi della polizia, che inizia a farsi sentire già negli anni Cin-

quanta, si rafforza con l'attenuarsi delle tensioni politiche dell'immediato dopoguerra e della guerra fredda più accesa. Negli anni Sessanta, nella stessa direzione va la svolta politica costituita, anche se in modi imperfetti e contraddittori, dal centrosinistra che trova una sua espressione in un cambiamento dell'atteggiamento delle autorità verso il movimento operaio e il mondo sindacale. Seppure con involuzioni e ritorni indietro, soprattutto negli «anni di piombo» del terrorismo, la coalizione per i diritti civili ha avuto successo nell'imporre una concezione più ampia del diritto di manifestare, portando a una estensione delle forme di partecipazione politica (e di protesta) giudicate legittime da gran parte dell'opinione pubblica. Pur tra molte incertezze, attraverso la partecipazione alla maggioranza governativa e la posizione presa nella lotta contro il terrorismo, il PCI è stato a poco a poco riconosciuto come attore legittimo del sistema democratico. Nel lungo periodo, la legittimazione democratica, prima del PSI e dei sindacati, poi del PCI, si è riflessa certamente in una riduzione delle pressioni politiche sulla polizia per interventi repressivi. In particolare negli anni Ottanta e Novanta, essa interagirà infatti con una moderazione delle tattiche utilizzate dai movimenti di protesta, e una conseguente accettazione delle forme meno istituzionali di partecipazione politica nell'opinione pubblica, così come nella polizia [della Porta 1999]. È stata soprattutto la graduale integrazione del movimento operaio, dei suoi partiti e delle sue organizzazioni, come attori legittimi all'interno del sistema politico italiano a far venir meno la ragione stessa dei metodi e delle strategie abitualmente impiegati durante il periodo scelbiano per il controllo dell'ordine pubblico, e di conseguenza la copertura politica per certi interventi. Con il decentramento territoriale, l'implementazione del referendum, la progressiva autonomia della magistratura anche le istituzioni sono divenute più aperte alle pressioni dal basso.

Abbiamo però rilevato che, per una serie di ragioni, le forze politiche non sono state capaci di formalizzare definitivamente una nuova politica dell'ordine pubblico attraverso la riforma dei corpi di polizia e del TULPS ereditato dal

regime fascista, con la conseguenza di facilitare la sopravvivenza di vecchie concezioni tattiche e strategiche. Se proposte di riforma erano emerse già nell'immediato secondo dopoguerra, esse – pur inizialmente sostenute dagli alleati – non trovarono sostegno in una maggioranza politica spaventata dalla minaccia comunista e ansiosa di riorganizzare la polizia secondo il modello tradizionale di *King's police*. Anche negli anni Sessanta, un centrosinistra indebolito dalle profonde divisioni interne non riuscì ad approvare alcun progetto di riforma organica. La debolezza dell'input politico di tipo riformatore è confermata dal fatto che i fattori interni che influenzano le strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico cambiano prevalentemente grazie alla pressione esercitata dalle stesse forze dell'ordine, in particolare del movimento per la riforma democratica della polizia. Interventi significativi durante il periodo del centrosinistra, soprattutto nel senso di una professionalizzazione e modernizzazione delle forze di polizia, non vanno certamente sottovalutati. Essi hanno, però, il carattere puramente tecnocratico di interventi amministrativi interni, portati avanti in assenza di una strategia riformatrice del sistema di polizia condivisa all'interno della maggioranza.

Del resto, una diversa concezione della polizia faceva fatica a farsi strada nella stessa opposizione che sembrava preoccupata più di chi controllava la polizia che di come essa era organizzata. Le richieste dell'opposizione così si concentravano sul disarmo della polizia, ma poco elaboravano sulla sua *accountability* rispetto ai cittadini. Se negli anni Settanta il movimento per la democratizzazione della polizia trovò nel sindacato il suo principale alleato, la pressione si focalizzò comunque più sui diritti dei poliziotti come lavoratori, che sulle strategie della polizia in difesa delle libertà democratiche. Anche a proposito di Genova, l'opposizione parlamentare dell'Ulivo ha spiegato la durezza della repressione soprattutto come effetto della pressione delle componenti più a destra della maggioranza di governo – citando in particolare la presenza del vicepresidente del consiglio Gianfranco Fini e di quattro parlamentari del suo partito nelle stanze del comando operativo carabinieri a

Genova[3]. Solo la relazione di minoranza di Rifondazione comunista cita invece i problemi nella organizzazione della polizia – problemi non affrontati e anzi, semmai, aggravati durante i governi dell'Ulivo.

L'emergenza del terrorismo negli anni Settanta, e poi della mafia e dell'*hooliganism* negli stadi, insieme a una moderazione dei repertori di protesta diffusi aveva del resto rimesso in discussione il ruolo che il Pci aveva giocato nella coalizione per i diritti civili almeno fino alla metà degli anni Sessanta e che, se aveva contribuito al prevalere di una logica partigiana in tema di *protest policing*, aveva comunque anche dato una certa visibilità alla coalizione per i diritti civili. A partire dai governi di unità nazionale, come abbiamo visto, il dibattito sull'ordine pubblico aveva invece assunto un carattere prevalentemente consensuale. In maniera accentuata dalla crisi del Pci come partito ideologico di massa, e dalla sua trasformazione in Pds prima e Ds dopo, il principale partito della sinistra aveva teso a sottolineare sempre più il suo distacco dalla politica «dal basso», identificante, verso un ruolo prevalentemente rappresentativo. Insieme al ruolo della base degli attivisti, si riduceva anche il peso della «doppia militanza», nel partito e nel movimento, come canale di comunicazione con i movimenti sociali.

Questa evoluzione è emersa nelle posizioni prese dai Ds prima, durante e dopo Genova. Prima del vertice, l'Ulivo tenterà la strada della presa di posizione bipartisan sul G8, con la votazione di mozioni con astensioni incrociate di

[3] Secondo la relazione conclusiva della commissione di indagine parlamentare sui fatti di Genova, approvata dalla maggioranza con i voti contrari di Ulivo e Rc, «Il giorno 20 i deputati Ascierto, Bonacin e Bricolo effettuano, attorno alle ore 10-10.30, una visita di saluto presso la caserma del comando provinciale dell'arma dei carabinieri, soffermandosi nella sala stampa. Si trattengono più a lungo del previsto (sino alle ore 16.30 circa) a causa della contingente inagibilità delle vie adiacenti interessate dalle manifestazioni». Lo stesso viene osservato a proposito del vicepresidente del consiglio on. Fini che, anche lui in visita al comando dell'arma con i suoi colleghi di partito, «a causa dei disordini nei dintorni della caserma è costretto a prolungare la sua presenza sino al deflusso del corteo (ore 16.30 circa)» (relazione I, 225).

maggioranza e opposizione. Per quanto riguarda la manifestazione del sabato, dopo la morte di Carlo Giuliani, in diretta televisiva, il candidato segretario nazionale, Fassino, leggerà un comunicato che invita i diessini a non andare a Genova: «Quanto è accaduto e sta accadendo in queste ore a Genova è gravissimo, pertanto i Ds hanno deciso che non andranno a Genova e rivolgono un invito a tutti a non partecipare alla manifestazione [...] Alla luce di quanto è accaduto e in queste condizioni non è più possibile garantire né le condizioni minime di sicurezza per le persone, né la rispondenza delle manifestazioni agli obiettivi politici e ai metodi non violenti che riteniamo discriminanti» (G 21/7/2001). Al di là dell'incapacità di controllare i violenti, del movimento si criticano del resto sia i contenuti che le forme. Dal punto di vista delle proposte, il movimento viene stigmatizzato come incapace di cogliere l'inevitabile progresso di cui la globalizzazione fa parte, ingenuo se non luddista. Soprattutto, il movimento viene considerato elemento di disturbo, non riconoscendo esso la necessaria responsabilizzazione di una opposizione definita come «opposizione istituzionale», se non addirittura «opposizione di governo».

3. *I fattori interni: una riforma incompiuta*

Come abbiamo ricordato nel capitolo introduttivo, nelle democrazie occidentali la riforma delle politiche di ordine pubblico si è intrecciata con una trasformazione nella struttura organizzativa e nelle competenze della polizia, orientate a una maggiore professionalizzazione, specializzazione e responsabilizzazione di fronte alla legge. Un dibattito si è comunque aperto fra gli studiosi della polizia, in particolare in Gran Bretagna, sui potenziali effetti di queste tendenze in termini di una militarizzazione degli interventi di ordine pubblico. In particolare, se i metodi consensuali si diffondono, la specializzazione dell'ordine pubblico comporta anche la formazione di nuclei speciali antisommossa e l'adozione di strumenti di *crowd control* non letali, ma peri-

colosi fisicamente e psicologicamente difficili da combinare con l'immagine di una polizia vicina ai cittadini. Si è anzi osservato il pericolo di un «doppio binario» – con il *community policing* adottato nelle situazioni in realtà a basso livello di disordine, e invece l'*escalation* delle situazioni più a rischio – alle quali si continua ad applicare un metodo di *fire brigade policing*.

Questi rischi sono presenti, con alcune peculiarità, anche in Italia. Anche se non raggiungerà tutti i suoi obiettivi, il movimento per la riforma democratica della polizia è l'artefice principale dell'unica riforma profonda del sistema di polizia italiano dal dopoguerra fino a oggi, portando alla smilitarizzazione del corpo delle guardie di Ps e alla costruzione di sindacati di polizia, ed esercitando, anche con la ricerca attiva di una qualità nuova nelle relazioni tra agenti e cittadini, una influenza significativa sul sapere della polizia. Anche qui, tuttavia, molte trasformazioni nella concezione della polizia resteranno a un livello informale, con effetti meno profondi che in altri paesi sulla cultura professionale della polizia.

In primo luogo, la legge di riforma della polizia di stato del 1981 ha raggiunto solo limitatamente l'obiettivo della smilitarizzazione, dall'interno delle stesse polizie europee ritenuto come condizione indispensabile di una polizia democratica. Non solo segni forti, e di recente crescenti, di militarizzazione sono rimasti presenti nella polizia di stato, soprattutto nella formazione e addestramento oltre che nelle lunghe permanenze nei reparti mobili, specializzati nell'ordine pubblico, ma la sopravvivenza dei corpi militari (in primo luogo dei carabinieri) ha ridotto la portata innovativa della riforma del 1981. Il problema non è stato certo risolto dalla legge n. 78/2000 sul riordino di carabinieri, corpo forestale, guardia di finanza e polizia di stato e coordinamento dei corpi di polizia – fortemente osteggiata dai funzionari della polizia, che hanno paventato una svolta da regime autoritario latino-americano – che ha ulteriormente accresciuto l'autonomia dei carabinieri, facendone una quarta arma indipendente e rafforzandola rispetto al capo della polizia. Per quanto riguarda specificamente l'ordine pub-

blico, lo scarso training in tecniche di *de-escalation* per le forze di polizia si intreccia con l'utilizzazione di corpi militari, con minore (carabinieri) o nulla (guardia di finanza) esperienza di ordine pubblico. In mancanza di esperienze recenti rilevanti di ordine pubblico coercitivo legato a manifestazioni politiche, le tattiche utilizzate nel controllo di manifestazioni politiche appaiono poi spesso mutuate da quelle sperimentate per altre «emergenze». Strategie utilizzate allo stadio di isolamento e protezione di alcune aree sembrano essere state applicate nella concentrazione del controllo sulla zona rossa a Genova. Le emergenze del terrorismo, della mafia, degli ultras del calcio hanno inoltre ridato alla polizia poteri ambigui, che si innestano su competenze garantite dal TULPS, varato durante il fascismo e non completamente riformato. Una concezione ampia dell'ordine pubblico come criterio sovraordinato rispetto ai diritti civili e politici, la possibilità di effettuare perquisizioni anche senza mandato se alla ricerca di armi, reati associativi con definizioni generiche sono tutti elementi che accrescono la possibilità di interventi arbitrari delle autorità di polizia. Diverse sono state, sia da parte governativa che dei sindacati di polizia, le proposte di estendere alle manifestazioni del movimento contro la globalizzazione neoliberista il recentissimo decreto – di discussa costituzionalità – che estende la possibilità dell'arresto da parte della polizia ai casi definiti come di «quasi flagranza» (cioè fino a 48 dopo i fatti) per delitti connessi all'*hooliganism* degli stadi.

Come è emerso anche a Genova, sono ancora parte del repertorio di intervento delle forze di polizia gli strumenti tradizionali come caroselli, idranti, lacrimogeni e manganelli. Da questo punto di vista, anzi, le manifestazioni contro il G8 sono occasione di sperimentazione di nuove versioni di lacrimogeni e manganelli, oltre che di nuove attrezzature difensive. La scadenza del vertice ha messo infatti a disposizione le risorse finanziarie per realizzare una modernizzazione quasi completa dell'equipaggiamento dei reparti di ordine pubblico (non solo della polizia di stato ma anche dei carabinieri e della guardia di finanza) ritenuta necessaria per le nuove esigenze. Per quanto concerne l'armamen-

to, tutti i componenti dei reparti mobili impegnati a Genova erano stati autorizzati al ricorso a bombolette spray con gas irritante Cs per immobilizzare a distanza ravvicinata eventuali «antagonisti», mentre l'uso del tonfa, già in dotazione ai battaglioni mobili dei carabinieri, era stato limitato a una sola unità specializzata del I reparto mobile di Roma[4]. Come primo passo verso la costituzione presso i reparti mobili di unità specializzate da impiegare nei servizi di ordine pubblico più impegnativi, era stato formato all'interno del I reparto mobile di Roma un nucleo sperimentale su base volontaria (su 179 domande erano risultati idonei 78), una decisione che dopo Genova sarà criticata anche dall'interno della polizia («Gente», 14/8/2001, 22). La presenza a Genova di corpi speciali costruiti soprattutto per la lotta alla criminalità organizzata – come i NOCS o i GOM[5] – indica come, nell'utilizzazione stessa del personale le strategie di controllo elaborate per la lotta alla mafia o il controllo della violenza negli stadi tracimino poi nel controllo delle manifestazioni politiche.

Aperto è rimasto anche il problema del coordinamento degli interventi di ordine pubblico. La legge n. 78/2000 sul riordino di carabinieri, corpo forestale, guardia di finanza e polizia di stato e coordinamento dei corpi di polizia ha anzi aggravato le difficoltà tradizionalmente legate alla presenza di numerose forze di polizia – con una poco chiara defini-

[4] L'utilizzazione dei nuovi tonfa (manganelli in policarbonato) era stata autorizzata dal governo Amato (Relazione III, 136). Adottati dai carabinieri – che a Napoli ancora usavano il calcio del moschetto – già prima di Genova, i tonfa sono uno strumento abbastanza diffuso tra altre forze di polizia. L'accusa sollevata dopo Genova che il tonfa provocherebbe ferite molto più serie rispetto al manganello tradizionale sarà respinta da Valerio Donnino, che ammetterà però i pericoli legati a un uso sbagliato dello strumento, documentato in alcuni episodi: con impugnatura, cioè, al rovescio (come un martello), e utilizzazione in direzione verticale (audizione 5/9/2001, 35 e 45).

[5] I gruppi operativi mobili della polizia carceraria sono stati istituiti nel 1997 (e poi regolamentati con il decreto ministeriale del 19 febbraio 1999), con il compito di controllare i detenuti più pericolosi, i trasferimenti dei pentiti, e intervenire in caso di rivolte in carcere. Sono stati già coinvolti in episodi di violenza in carcere – a Milano nel 1998 e a Sassari nel 2000.

zione della divisione delle competenze in particolare tra polizia di stato e arma dei carabinieri, una limitazione nella capacità delle autorità civili di pubblica sicurezza, ampi margini di autonomia per i carabinieri e la guardia di finanza.

A Genova, la compresenza di carabinieri, polizia di stato, guardia di finanza, polizia penitenziaria, guardia forestale non si è accompagnata alla capacità di elaborare e implementare strategie comuni. Sottolineate sono state anzi, da più fonti, le difficoltà di comunicazione tra le sale operative della questura e dei carabinieri. Durante i giorni di Genova, le comunicazioni tra sala operativa interforze della questura e i reparti dell'arma non avvenivano in modo diretto, ma sempre attraverso la sala operativa provinciale dei carabinieri, o sul campo in forma di comunicazione diretta tra funzionari di Ps e comandanti dei singoli gruppi dell'arma. La direzione dei servizi d'ordine pubblico, infatti, spetta sempre ai funzionari di Ps che però, quando si trovano a dirigere reparti dei carabinieri, non possono impartire gli ordini direttamente agli uomini a loro assegnati, ma devono passare attraverso gli ufficiali dell'arma. A Genova i carabinieri erano tutti in contatto diretto tra di loro e con la loro sala operativa provinciale attraverso il laringofono, mentre né i funzionari dirigenti i servizi, né la sala operativa della questura erano inseriti in questa rete, ma collegati a loro volta attraverso una rete radiofonica separata. Queste difficoltà di coordinamento e comunicazione sembrano aver pesato su specifici episodi, inclusi gli eventi che portarono alla morte di Carlo Giuliani. Il vicequestore Adriano Lauro, responsabile di un centinaio di carabinieri, spiega così la dinamica dell'arretramento del suo gruppo che lasciò isolata la jeep in piazza Alimonda:

> Io ero il responsabile dell'ordine pubblico, però dovevo dare gli ordini al capitano che gestiva materialmente gli uomini. Quindi, in quel momento, in quella situazione, era impossibile cercare il capitano tra cento carabinieri vestiti allo stesso modo! In più, loro erano collegati con il laringofono, io non ero collegato con loro. Di conseguenza, non potevo più dare ordini al capitano. L'arretramento scomposto non è governabile in quei momenti (audizione 5/9/2001, 72).

La mancanza di coordinamento appare poi massima durante l'irruzione alla Diaz-Pertini, alla quale hanno partecipato il reparto mobile, che doveva mettere in sicurezza lo stabile; squadra mobile e DIGOS, che dovevano perquisire; nucleo di prevenzione e carabinieri (per un totale di 275 unità), che dovevano presidiare dall'esterno l'edificio. Le versioni contrastanti sull'irruzione nella scuola descrivono una situazione di grande confusione nelle linee di comando, tale da sfociare in quella che un funzionario di polizia ha definito «un'azione da macellai» (R 7/1/2003).

A questo si somma il nodo, mai risolto dalla riforma, della limitata trasparenza delle forze di polizia nelle interazioni con i cittadini: il numero di matricola è nascosto, le procedure di reclamo contorte, il potere ispettivo esclusivamente interno. L'incerta definizione dei compiti della DIGOS – autorizzata a raccogliere informazioni su tutti gli attori politici e sociali, senza alcun controllo da parte dell'autorità giudiziaria né limite costituzionale – è uno degli esempi più eclatanti del mantenimento di limiti forti all'*accountability* democratica delle forze di polizia. Dopo Genova, le richieste di molti sindacati di polizia di «protezione politica» dalle indagini della magistratura e dalle critiche dell'opinione pubblica indica la presenza ancora di una ricerca di legittimazione politica, più che di un'apertura ai cittadini. La polizia italiana è stata, si è spesso ripetuto, costruita e legittimata come strumento soprattutto politico, formato e utilizzato prevalentemente con compiti di ordine pubblico, con forti legami con il governo centrale. Questa tradizione, criticata dal movimento per la riforma della polizia, sembra però avere mantenuto il suo lascito, sia in una struttura organizzativa ancora militarizzata, sia in un «sapere» di polizia, estremamente sensibile agli orientamenti politici della maggioranza. Non a caso, dai sindacati di polizia sono venute richieste soprattutto di «copertura» e chiarezza nell'indicazione politica.

Le riflessioni sulla necessità di reintraprendere un cammino di riforma cominciano a emergere oggi anche all'interno della polizia – per esempio nella critica alla militarizzazione da parte dell'associazione dei funzionari di polizia, o nella

richiesta di avviare un confronto con il movimento da parte delle associazioni nazionali dei sindacati di polizia SIULP e SILP per la CGIL. Se il movimento per la democratizzazione della polizia era animato da un forte spirito critico e dalla ricerca di un modello di polizia democratica, le capacità dei sindacati di svolgere una funzione di apprendimento e innovazione sono state però, come si è detto, in Italia a lungo limitate dal corporativismo, accentuato dai ritardi ventennali nella implementazione della riforma della polizia in particolare nelle parti che riguardano le carriere, con conseguente esplosione nel numero dei sindacati, da più parti accusati di derive clientelari. In una situazione di polarizzazione sui temi dell'ordine pubblico, se alcuni sindacalisti ribadiscono la necessità di ricucire la frattura creata con una parte della cittadinanza, crescono però anche dall'interno della polizia i toni minacciosi contro chi «delegittima» le forze dell'ordine, facendo paventare nuove *escalation*.

Genova mette in evidenza che, in assenza di strategie di *de-escalation*, a rischiare non sono solo i dimostranti, ma anche le forze di polizia che escono fortemente delegittimate dall'uso della forza contro manifestazioni politiche. Come indica la storia degli anni Cinquanta e Sessanta in Italia, la polizia non può permettersi di alienarsi la fiducia non solo della maggioranza, ma neanche di una minoranza del paese. Come è stato osservato dall'interno stesso della polizia, gli errori di Genova rischiano di interrompere un lungo processo di legittimazione delle forze dell'ordine, iniziato negli anni Settanta con il movimento per la democratizzazione della polizia.

Concludendo, l'intervento della polizia a Genova ha riportato l'attenzione alle difficoltà nell'evoluzione verso strategie di *de-escalation* in Italia, già enumerate nel corso della nostra ricerca. Ai limiti particolari evidenziati nel caso specifico, è da aggiungere quella tensione oggettiva tra ordine e libertà, tra potere dello stato e diritti dell'individuo, che abbiamo più volte ricordato come una costante nella storia della polizia, messa in luce fin dai tempi di Platone [Denninger 1978, 109]. Questa tensione appare in modo più drammatico quando nuovi attori si presentano nel siste-

ma politico. Infatti, la nuova *escalation* all'inizio del nuovo millennio è stata legata all'emergere di una nuova famiglia di movimenti sociali che contesta la qualità dello sviluppo economico e sociale e viene percepita, a ragione o a torto, soprattutto come avversario e nemico, come uno sfidante difficile o impossibile da integrare nel sistema, un processo peraltro da tanti visto come poco auspicabile. Il movimento «per una globalizzazione dal basso», infatti, mette in discussione un modo di inquadrare i problemi del mondo che, dopo il crollo del blocco dell'est, si era autopercepito e autocelebrato come selezionato dalla storia come il migliore e l'unico capace di produrre risultati.

L'affermarsi del movimento ha inoltre sottolineato una nuova dimensione territoriale dell'ordine pubblico: così come transnazionale è il movimento, così sono diventate transnazionali le risposte a esso, anche in termine di politica dell'ordine pubblico [della Porta e Reiter 2001]. Come sottolineava il settimanale tedesco «Der Spiegel» (2001, n. 31), il vertice di Genova ha riacceso una discussione quasi dimenticata sui diritti fondamentali dei cittadini e sul problema di quanto potere di stato è legittimo per proteggere lo stato di diritto. Quello che era stato concepito da tanti come uno standard europeo «post-'68» consolidato e non più messo in discussione, oggi si rivela fragile di fronte ai nuovi problemi emersi insieme con la dimensione transnazionale di governo e di protesta: lo spostamento delle decisioni a livello sovranazionale comporterebbe la necessità di estendere i diritti di manifestare in modo sovranazionale, mentre la tendenza di molti governanti e di una coalizione *law and order* certamente rafforzata rispetto ai decenni precedenti va nella direzione di restringerli ulteriormente. In questo conflitto la «coalizione per i diritti civili», già divisa di fronte alla contestazione del movimento emergente, si è vista indebolire ulteriormente dagli effetti dell'attacco alle torri gemelle a New York, che ha aggiunto una nuova dimensione alla minaccia terroristica. Contro il terrorismo sono state infatti presentate, in Italia e altrove, proposte di politiche di ordine pubblico restrittive mentre stentano a emergere nel dibattito politico voci a difesa tra l'altro di

alcune convinzioni di fondo del liberalismo ottocentesco – ben sintetizzate nel monito di John Stuart Mill di guardarsi bene dall'accettare un principio che, applicato a noi stessi, ci sembrerebbe una palese ingiustizia. Queste restrizioni del resto, come si è visto, non solo raramente producono risultati duraturi nel campo della sicurezza, ma inoltre spesso avviano spirali perverse che accentuano l'insicurezza.

Gli elementi nuovi emersi con maggiore evidenza a Genova non sono però tali da capovolgere le conclusioni sul tema delle nostre riflessioni, e cioè la polizia e la protesta in Italia dal dopoguerra fino a oggi. Nel corso dei capitoli precedenti abbiamo già messo in evidenza il permanere di una subordinazione culturale della polizia alla politica e sottolineato come il passaggio alle strategie di *de-escalation* in Italia è rimasto informale, conservando agli interventi delle forze dell'ordine forti elementi di selettività e discrezionalità. Insieme con la imperfetta riforma della struttura del corpo di polizia e l'adattamento solo parziale delle leggi di Ps alla evoluzione della democrazia, queste caratteristiche dello sviluppo delle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico facevano apparire realistica l'ipotesi di un possibile regresso a tattiche e strategie del passato di fronte a sfide emergenti. Nonostante questi elementi, non ci sembra però che si possa parlare, dopo Genova, di un ritorno agli anni Cinquanta, e nemmeno agli anni Settanta, né in termini delle caratteristiche degli interventi della polizia, né in termini dei repertori di protesta dei movimenti «sfidanti». Emerge, invece, che lo sviluppo delle strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico non sembra seguire un trend inequivoco verso la *de-escalation*, ma che assume una dinamica almeno parzialmente ciclica.

Questa consapevolezza porta ancora una volta a sottolineare la necessità, per completare e stabilizzare l'evoluzione osservata negli anni più recenti, di una riforma legislativa che ridefinisca i compiti della polizia e i diritti dei cittadini. Da questo punto di vista, si deve ribadire che l'unica riforma della polizia italiana dopo il fascismo – la riforma del 1981 – non sembra sufficiente a garantire una democratizzazione profonda e duratura della polizia. Lo stesso pro-

cesso decisionale della riforma, conseguenza più delle spinte provenienti dall'interno della polizia che di un impulso riformatore proveniente dalle forze politiche, ha portato a dare una maggiore attenzione alle rivendicazioni dei poliziotti-lavoratori che alle condizioni per una democratizzazione del ruolo della polizia nella società – problema quest'ultimo che solo parzialmente si intrecciava con il primo. Anche per questo, molte delle trasformazioni di cui abbiamo parlato sono rimaste a livello informale, trovando al massimo espressione in direttive e circolari.

Forse la spinta di nuove ondate di protesta può aiutare a riaprire un dibattito che, nei passati decenni, ha trovato in Italia un'opinione pubblica e delle forze politiche, sia di governo che di opposizione, certamente poco sensibili o comunque disponibili.

FONTI E ABBREVIAZIONI

Fonti e abbreviazioni

Riviste specializzate

«Nuova Polizia e Riforma dello Stato», 1977-1995
«Democrazia e Nuova Polizia», 1995-2001
«Polizia Moderna», 1947-2001
«Rivista di Polizia», 1948-2001

Interviste

Intervista Mi. Interviste a 5 funzionari della questura e 10 agenti del reparto mobile di Milano. Le interviste sono state condotte da Rocco De Biasi nel 1994 e 1995.

Intervista Fi. Interviste a 7 funzionari della questura di Firenze. Le interviste sono state condotte da Donatella della Porta nel 1994 e 1995.

Atti parlamentari

Audizioni.
Parlamento italiano, «Audizioni di fronte alla commissione d'indagine conoscitiva sui fatti accaduti a Genova nei giorni 19, 20, 21 e 22 luglio 2001 in occasione del vertice G8». Verbali delle sedute di 8, 9, 28, 29, 30 agosto e 4, 5, 7 settembre 2001. Il testo integrale delle audizioni e delle relazioni è pubblicato sul sito web della Camera dei deputati (www.camera.it).

Bc Camera 1975. Bollettino della Camera dei deputati.

Camera I-Camera XII
Parlamento della repubblica, Camera dei deputati, *Resoconto delle sedute plenarie delle legislature dalla I alla XII*

Camera I, documenti-Camera XII, documenti
Parlamento della repubblica, Camera dei deputati, *Documenti – Disegni di legge e relazioni delle legislature dalla I alla XII*

Legislazione italiana 1975

Relazione I
Parlamento italiano, «Documento conclusivo approvato dalla commissione d'indagine conoscitiva sui fatti accaduti a Genova nei giorni 19, 20, 21 e 22 luglio 2001 in occasione del vertice G8», allegato alla seduta del 20 settembre 2001 (www.camera.it).

Senato I-Senato XII
Parlamento della repubblica, Senato della repubblica, *Resoconto delle sedute plenarie delle legislature dalla I alla XII*

Senato I, documenti-Senato XII, documenti
Parlamento della repubblica, Senato della repubblica, *Documenti – Disegni di legge e relazioni delle legislature dalla I alla XII*

Quotidiani

CDS	«Corriere della Sera» (1968, 1977, 1989, 2001)
G	«il Giornale» (1989, 2001)
L	«Liberazione» (2001)
LC	«Lotta continua» (1977)
LN	«La Notte» (1989)
M	«il manifesto» (1977, 1989, 2001)
ME	«Il Messaggero» (1968, 1977)
PSE	«Paese sera» (1968, 1977)
R	«la Repubblica» (1977, 1989, 1991-2001)
S	«La Stampa» (2001)
T	«Il Tempo» (1968, 1977)
U	«l'Unità» (1989, 2001)

Archivi

ACSR	Archivio centrale dello stato, Roma
PDC	Presidenza del consiglio dei ministri, gabinetto, atti
MDI	Ministero dell'Interno
DGPS	Direzione generale della pubblica sicurezza
ASF	Archivio di stato, Firenze
Q	Questura (1944-1950)
IGR	Istituto Gramsci, Roma
NAW	National Archives, Washington

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Riferimenti bibliografici

AA.VV.

1975 *Sicurezza democratica e lotta alla criminalità. La difesa dell'ordine costituzionale e della sicurezza dei cittadini contro la eversione fascista e la criminalità comune. Il riordinamento democratico della pubblica sicurezza*, atti del Convegno organizzato dal Centro di studi e iniziative per la riforma dello stato (Roma, 25-26 febbraio), Roma, Editori Riuniti.

Accreman, V.

1961 *Dai «teddy-boys» allo «stato di polizia»*, in «Democrazia e diritto», pp. 84-91.

Agosti, A.

1999 *Storia del PCI*, Roma-Bari, Laterza.

Agosti, A., Passerini, L. e Tranfaglia, N. (a cura di)

1991 *La cultura e i luoghi del '68*, Milano, Angeli.

Albano, R. (a cura di)

1971[2] *Rassegna di giurisprudenza sulle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, Giuffrè.

Alessi, G.

1969 *Disarmo della polizia nei servizi di ordine pubblico*, in «Rivista di Polizia», XXII, pp. 490-496.

Amministrazione

1961 *Amministrazione della pubblica sicurezza - uffici di informazione per il pubblico presso le questure (circolare Divisione affari legislativi e documentazione, n. 200/400/1/12/Amm. del 31/8/61)*, in «Rivista di Polizia», XIV, pp. 660-662.

Andreani, G.

1994 *Osservazioni in tema di «occupazione» di edifici scolastici e di «autogestione» delle attività didattiche*, in «Rivista di Polizia», XLVII, pp. 449-460.

Andretta, M., della Porta, D., Mosca, L. e Reiter, H.

2002 *Global, No Global, New Global*, Roma-Bari, Laterza.

Arcobasso, C.

1968 *Riflessioni in tema di uso legittimo delle armi nel sistema legislativo italiano*, in «Rivista di Polizia», XXI, pp. 476-479.

Arista, G.B.
1949 *Al servizio della Patria*, in «Polizia Moderna», I, n. 2, p. 7.
1953 *Considerazioni sull'addestramento militare e tecnico-professionale degli allievi guardie di Ps*, in «Rivista di Polizia», VI, pp. 313-324.
Arlacchi, P.
1995 *Un conservatore illuminato*, in «la Repubblica», 3 gennaio.
Autorità di polizia
1970 *Autorità di polizia e libertà di riunione*, in «Quale giustizia», I, pp. 16-22.

Baldwin, R. e Kinsey, R.
1982 *Police Powers and Politics*, London, Quartet Books.
Ballone, A.
1987 *Uomini, fabbrica e potere. Storia dell'Associazione nazionale perseguitati e licenziati per rappresaglia politica e sindacale*, Milano, Angeli.
Barbera, A.
1975 *«Art. 2» (diritti inviolabili dell'uomo)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 50-122.
Barile, P.
1967 *La pubblica sicurezza*, in Id. (a cura di), *La tutela del cittadino*. II: *La pubblica sicurezza*, atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, Neri Pozza, pp. 9-50.
1977 *L'affermazione delle libertà democratiche dalla Costituente ad oggi*, in P. Barile *et al.*, *La Costituzione italiana: I principi, la realtà. Un dibattito tra giuristi e politici*, Milano, Angeli, pp. 39-54.
Battaglia, M.
1989 *Polizia e libertà sindacale*, in «Rivista di Polizia», XLII, pp. 833-838.
Bayley, D.H.
1986 *The Tactical Choices of Police Patrol Officers*, in «Journal of Criminal Justice», XIV.
Bellavita, G.
1962 *Il paese delle 5 polizie*, Milano, Comunità.
Bermani, C.
1990 *Cronistoria degli eccidi delle forze dell'ordine in Italia dal 25 luglio 1943 al 1° maggio 1982*, in Aa.Vv., *Libro bianco sulla legge Reale: materiali sulle politiche di repressione e controllo sociale*, Milano, Centro di iniziativa Luca Rossi, pp. 101-150.

Bertocci, S.
1960 *Indagine sull'arma dei carabinieri*, in «Il Ponte», XVI, pp. 1060-1077.
Bertucelli, L.
1996 *Sindacato e conflitto operaio. Le Fonderie Riunite di Modena e il 9 gennaio 1950*, in «Rassegna di storia contemporanea», III, pp. 37-77.
Bessel, R.
1992 *Militarisierung und Modernisierung: polizeiliches Handeln in der Weimarer Republik*, in A. Lüdtke (a cura di), *«Sicherheit» und «Wohlfahrt». Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, pp. 323-343.
Black, D.
1980 *The Manners and Customs of the Police*, New York, Academic Press.
Bonelli, G.
1963 *Si vuole disarmare lo Stato?*, in «Rivista di Polizia», XVI, pp. 356-358.
1966a *In difesa della polizia*, in «Rivista di Polizia», XIX, pp. 564-566.
1966b *Organizzazione delle forze di polizia*, in «Rivista di Polizia», XIX, pp. 358-362.
Bravo, A.
1975 *Polizia e politica dell'ordine pubblico*, in «Politica del diritto», VI, 3, pp. 269-384.
Busch, H., Funk, A., Kauß, U., Narr, W.-D. e Werkentin, F.
1988 *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt a.M., Campus.
Butticè, A.
1990 *Forze dell'ordine e comunicazione: polizia di stato, carabinieri, guardia di finanza, opinione pubblica e mass media*, Roma, Bariletti.

Cain, M.E.
1979 *Trends in the Sociology of Police Work*, in «International Journal of Sociology of Law», VII, pp. 143-167.
Calamandrei, P.
1966 *L'ordine regna alle Cascine* («Il Nuovo Corriere», 10/9/1954), in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, Firenze, La Nuova Italia, vol. I, pp. 88-92.
Canosa, R.
1976 *La polizia in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, Il Mulino.

1995 *Storia della criminalità in Italia dal 1946 a oggi*, Milano, Feltrinelli.

Canosa, R. e Federico, P.
1974 *La magistratura in italia dal 1945 a oggi*, Bologna, Il Mulino.

Caredda, G.
1995 *Governo e opposizione nell'Italia del dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza.

Carucci, P.
1996 *Il ministero dell'Interno: prefetti, questori e ispettori generali*, in A. Ventura (a cura di), *Sulla crisi del regime fascista 1938-1943*, Venezia, Marsilio, pp. 21-73.

Catalano, G.
1971 *Guardie, ladri e prefetti*, in «L'Espresso», XVII, n. 29, 18 luglio.

Catanzaro, R. (a cura di)
1990 *Ideologia, movimenti, terrorismo*, Bologna, Il Mulino.

Cazzola, F. e Morisi, M.
1996 *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima repubblica*, Milano, Feltrinelli.

Celentano, G.
1949 *Ancora in tema di dualismi pericolosi*, in «Rivista di Polizia», II, pp. 97-100.

Cerquetti, E.
1975 *Le forze armate italiane dal 1945 al 1975*, Milano, Feltrinelli.

Codice del potere (Il)
1970 «Il Ponte», numero speciale, primavera.

Contieri, E.
1961 *I delitti contro l'ordine pubblico*, Milano, Giuffrè.

Cooke, P.
2000 *Luglio 1960: Tambroni e la repressione fallita*, Milano, Teti.

Corso, G.
1979 *L'ordine pubblico*, Bologna, Il Mulino.

Crainz, G.
2000 *La stagione dei movimenti. Quando i conti non tornano*, in «Meridiana», n. 38-39.

Cristofoletti, V.
1949 *Brevi considerazioni sull'ordinamento dei servizi e sulla istruzione degli agenti presso i reparti territoriali del «Corpo»*, in «Rivista di Polizia», II, pp. 308-309.

De Biasi, R.
1998 *The Policing of Hooliganism in Italy*, in D. della Porta e H. Reiter (a cura di), *Policing Protest: The Control of Mass*

Demonstrations in Western Democracies, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 213-227.

De Carolis, C.
1960 *Polizia femminile*, in «Rivista di Polizia», XIII, pp. 183-187.

De Fina, S.
1959 *Testo Unico di Pubblica Sicurezza e Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», IV, pp. 964-993.

Del Bosco, M.
1971 *Ma che vita fanno questi poliziotti?*, in «l'Unità», 10 marzo.

della Porta, D.
1990 *Il terrorismo di sinistra*, Bologna, Il Mulino.
1995 *Social Movements, Political Violence and the State. A Comparative Analysis of Italy and Germany*, New York, Cambridge University Press.
1996 *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia. 1960-1995*, Roma-Bari, Laterza.
1998 *Police Knowledge and Public Order in Italy*, in della Porta e Reiter [1998a, 228-251].
1999 *Protest, Protesters, and Protest Policing: Public Discourses in Italy and Germany from the 1960s to the 1980s*, in M. Giugni, D. McAdam e C. Tilly (a cura di), *How Social Movements Matter*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 66-96.

della Porta, D. e Diani, M.
1997 *I movimenti sociali*, Roma, Carocci.

della Porta, D. e Reiter, H. (a cura di)
1996 *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»? Le strategie per il controllo dell'ordine pubblico in Italia*, in «Stato e mercato», n. 48, pp. 433-465.
1998a *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
1998b *Introduction: The Policing of Protest in Western Democracies*, in della Porta e Reiter [1998a, 1-32].
2001 *Protesta noglobal e ordine pubblico*, in «il Mulino», n. 397, pp. 871-882.

della Porta, D. e Rucht, D.
1995 *Left-libertarian Movements in Context: Comparing Italy and West Germany, 1965-1990*, in J.C. Jenkins e B. Klandermans (a cura di), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 229-272.

De Luna, G.
1997 *I fatti di luglio 1960*, in M. Isnenghi (a cura di), *I luoghi della memoria. Personaggi e date dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, pp. 361-371.
De Lutiis, G.
1991 *Storia dei servizi segreti in Italia*, Roma, Editori Riuniti.
Denninger, E.
1978 *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*, in E. Denninger e K. Lüdersen, *Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, pp. 102-126.
De Rose, T.
1997 *La violenza negli stadi*, in «Rivista di Polizia», L, pp. 73-89.
Di Bella, F.
1960 *L'agente di polizia. L'investigatore privato*, Firenze, Vallecchi.
Di Benedetto, G.
1958a *La cenerentola delle amministrazioni statali. Problemi vecchi e nuovi dei funzionari di Ps*, in «Rivista di Polizia», XI, pp. 169-179.
1958b *Il diritto di associazione e i funzionari di Ps*, in «Rivista di Polizia», XI, pp. 634-638.
Di Francesco, E.
1990 *Un commissario*, Genova, Marietti.
Di Loreto, P.
1991 *Togliatti e la «doppiezza». Il Pci tra Democrazia e Insurrezione 1944-49*, Bologna, Il Mulino.
1993 *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo al centro-sinistra 1953-1960*, Bologna, Il Mulino.
Di Salvia, G.
1948 *Problemi di carriera*, in «Rivista di Polizia», I, pp. 650-651.
Disciplina (La)
1962 *La disciplina dell'uso delle armi da fuoco da parte della polizia (stralcio della relazione al disegno di legge del senatore Fenoaltea)*, in «Democrazia e diritto», pp. 332-341.
Di Trapano, G.
1965 *Il diritto di sciopero e la libertà di lavoro*, in «Rivista di Polizia», XVIII, pp. 489-509.
Domenico, R.P.
1996 *Processo ai fascisti 1943-1948. Storia di un'epurazione che non c'è stata*, Milano, Rizzoli.
Donati, L.
1977 *La guardia regia*, in «Storia contemporanea», VIII, pp. 441-487.

Donati, M.
1950a *Legittima difesa ed uso legittimo delle armi*, in «Rivista di Polizia», III, pp. 403-407.
1950b *La polizia ha diritto al riposo settimanale festivo?*, in «Rivista di Polizia», III, pp. 289-295.
D'Orsi, A.
1972 *La polizia. Le forze dell'ordine italiane*, Milano, Feltrinelli.
D'Orsi, V.
1948 *L'art. 17 della Costituzione*, in «Rivista di Polizia», I, pp. 439-441.
1959 *Spettacoli televisivi e vigilanza dell'autorità di Ps*, in «Rivista di Polizia», XII, pp. 541-543.
Dosi, G.
1950 *Cosa deve fare la Ps?*, in «Rivista di Polizia», III, pp. 27-30.

Fargnoni, G.
1980 *Considerazioni sul fondamento e i limiti della potestà di ordine pubblico con particolare riguardo all'esercizio da parte di autorità diversa da quella di Ps*, in «Rivista di Polizia», XXXIII, pp. 709-748.
Fasanella, G., Sestieri, C. e Pellegrino, G.
2000 *Segreto di Stato. La verità da Gladio al caso Moro*, Torino, Einaudi.
Fazio, V. e Viazzi, C.
1972 *Istigazione a delinquere e apologia di reato nella giurisprudenza dall'unità ad oggi*, in «Politica del diritto», III, pp. 533-561.
Fedeli, F.
1975 *Sindacato polizia*, Milano, Sapere.
1978 *Polizia e democrazia*, Pordenone, Studio Tesi.
1981 *Da sbirro a tutore della legge. L'emarginazione, i problemi della famiglia, la tensione, i pericoli di un mestiere difficile nelle lettere dei poliziotti* (supplemento a «Nuova Polizia», n. 4, aprile), Roma, Roberto Napoleone.
Ferraresi, F.
1984 *Da Evola a Freda. Le dottrine della destra radicale fino al 1977*, in Id. (a cura di), *La destra in Italia*, Milano, Feltrinelli, pp. 13-53.
1995 *Minacce alla democrazia. La Destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Milano, Feltrinelli.
Fiasco, M.
1990 *La simbiosi ambigua. Il neofascismo, i movimenti e la strategia delle stragi*, in Catanzaro [1991, 153-189].

Fichera, V.
1977 *La polizia ad una svolta*, in «Rivista di Polizia», XXX, pp. 138-145.
Fillieule, O.
1997 *Stratégies de la rue: les manifestations en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
Fillieule, O. e Jobard, F.
1998 *The Policing of Protest in France. Towards a Model of Protest Policing*, in della Porta e Reiter [1998a, 70-90].
Flam, H.
1994 *Political Responses to the Anti-Nuclear Challenge. (2) Democratic Experiences and the Use of Force*, in Id. (a cura di) *States and Antinuclear Movements*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 329-354.
Flamigni, S.
1975 *Polizia e ordine pubblico*, in AA.VV. [1975, 143-155].
1988 *La tela di ragno. Il delitto Moro*, Roma, Edizioni associate.
Fontana, A.
1982 *Troppe cose non vanno*, in «Nuova Polizia», XI, p. 4.
Fosdick, R.B.
1969 *European Police Systems* (1915), Montclair, N.J., Patterson Smith.
Franceschelli, M.
1950 *172 procedimenti penali contro l'opposizione*, in «Rinascita», marzo, pp. 122-124.
Franzinelli, M.
1999 *I tentacoli dell'OVRA. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Torino, Bollati Boringhieri.
Funk, A., Krauss, U. e von Zabern, T.
1980 *Die Ansätze zu einer neuen Polizei. Vergleich der Polizeientwicklung in England/Wales, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, in E. Blankenburg (a cura di), *Politik und innere Sicherheit*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, pp. 16-90.

Garret, D.
1981 *The FBI and Martin Luther King Jr.*, New York, Norton.
Geary, R.
1985 *Policing Industrial Disputes: 1893 to 1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
Giachetti, D.
1997 *Il giorno più lungo. La rivolta di Corso Traiano*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini.

2002 *Anni sessanta comincia la danza. Giovani, capelloni, studenti, ed estremisti negli anni della contestazione*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini.

Giachetti, D. e Scavino, M.

1999 *La Fiat in mano agli operai. L'Autunno Caldo del 1969*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini.

Gianturco, G.

1977 *Spunti sul tema del sindacato di polizia*, in «Rivista di Polizia», XXX, pp. 676-680.

Gianturco, V.

1968 *Delitti di folla e prova cinematografica*, in «Rivista di Polizia», XXI, pp. 441-452.

Ginsborg, P.

1989 *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi.

1992 *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni cinquanta e sessanta*, in «Studi Storici», pp. 653-668.

Goldstein, R.J.

1983 *Political Repression in 19th Century Europe*, London, Croom Helm.

Governatori, F.

1970 *Stato e cittadino in tribunale. Valutazioni politiche nelle sentenze*, Bari, Laterza.

Gozzini, G.

1998 *Hanno sparato a Togliatti. L'Italia del 1948*, Milano, Il Saggiatore.

Gramellini, E.

1957 *Le funzioni etico-sociali della polizia moderna*, in «Rivista di Polizia», X, pp. 240-245.

Grevi, V.

1984 *Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*, in G. Pasquino (a cura di), *La prova delle armi*, Bologna, Il Mulino.

Grillo, A.

1994 *Livorno: una rivolta tra mito e memoria. 14 luglio 1948 lo sciopero generale per l'attentato a Togliatti*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini.

Grispigni, M.

1991 *Generazione, politica e violenza. Il '68 a Roma*, in Agosti, Passerini e Tranfaglia [1991, 293-306].

Harris, C.R.S.

1957 *Allied Administration of Italy 1943-1945*, London, Hmso.

Holdaway, S.
1983 *Inside the British Police*, Oxford, Basil Blackwell.

Iazzetti, M.
1962 *Uso delle armi per fatti commessi in servizio di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza e per il mantenimento dell'ordine pubblico*, in «Rivista di Polizia», XV, pp. 113-127.
1968 *Vilipendio della repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle forze armate*, in «Rivista di Polizia», XXI, pp. 249-262.

Iperico, G.
1975 *Le scuole di polizia*, in AA.VV. [1975, 143-155].
Irminio, F.
1980 *Compagno poliziotto*, Milano, Il falco.
Isman, F.
1977 *I forzati dell'ordine. L'Italia delle molte polizie*, Venezia, Marsilio.

Jarman, N. *et al.*
1998 *Politics in Public. Freedom of Assembly and the Right to Protest: A Comparative Analysis*, Belfast, Democratic Dialogue.
Jefferson, T.
1990 *The Case against Paramilitary Policing*, Milton Keynes, Open University Press.
Jenkins, P.
1988 *Policing the Cold War: The Emergence of New Police Structures in Europe 1946-1953*, in «The Historical Journal», XXXI, pp. 141-157.
Jessen, R.
1991 *Polizei im Industrierevier. Modernisierung und Herrschaftspraxis im westfälischen Ruhrgebiet 1848-1914*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
1995 *Polizei und Gesellschaft. Zum Paradigmenwechsel in der Polizeigeschichtsforschung*, in G. Paul e K.-M. Mallmann (a cura di), *Die Gestapo – Mythos und Realität*, Darmstadt, WBG, pp. 19-43.

King, M.
1996 *Policing Social Protest: Some Indicators of Change*, in D. Waddington e C. Chritcher (a cura di), *Policing Public Disorder*, Avebury, Aldershot.

Kriesi, H.
1989 *The Political Opportunity Structure of the Dutch Peace Movement*, in «West European Politics», XII, pp. 295-312.
Kriesi, H., Koopmans, R., Dyvendak, J.W. e Giugni, M.G.
1995 *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Indianapolis, Ind., Minnesota University Press.

Lacey, N., Wells, C. e Meure, D.
1990 *Reconstructing Criminal Law. Critical Perspectives on Crime and the Criminal Process*, London, Weidenfeld and Nicolson.
Lanzara, F.
1948 *Attentati alla libertà di lavoro*, in «Rivista di Polizia», I, pp. 63-65.
1964 *Problemi di polizia*, in «Rivista di Polizia», XVII, pp. 78-93.
1977 *Considerazioni sul sindacalismo autonomo e riflessi sul sindacato di polizia*, in «Rivista di Polizia», XXX, pp. 409-417.
Lanzardo, D.
1979 *La rivolta di Piazza Statuto: Torino, luglio 1960*, Milano, Feltrinelli.
Lehner, G.
1978 *Dalla parte dei poliziotti*, Milano, Mazzotta.
Leone, F.
1957 *I fatti dell'Ucciardone e l'art. 53 c.p.*, in «Rivista penale», pp. 247-251.
Libro bianco
1971² *Libro bianco sulle illegalità del governo Fanfani*, a cura di Lotta continua, Milano, Stampa Web (1ª ed. 1958, a cura del Pci).
Lipset, S.M.
1971 *Why Cops Hate Liberals - And Vice Versa*, in W.J. Bopp (a cura di), *The Police Rebellion. A Quest for Blue Power*, Springfield, Ill., Thomas, pp. 23-39.
Lipsky, M.
1970 *Introduction*, in Id. (a cura di), *Law and Order: Police Encounters*, New York, Aldine Publishing Company, pp. 1-7.
Lombardi, N.
1965 *Il sindacato di legittimità degli atti di polizia nella sentenza per i fatti di Reggio Emilia*, in «Democrazia e diritto», VI, pp. 279-291.

Lüdtke, A.
1992 *Einleitung: «Sicherheit» und «Wohlfahrt». Aspekte der Polizeigeschichte*, in Id. (a cura di), *«Sicherheit» und «Wohlfahrt»: Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, pp. 7-33.

Maglio, A.
1994 *Il SIULP a un bivio*, in «Nuova Polizia», III, pp. 12-15.

Mancini, F.
1976 *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in Id., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, Il Mulino, pp. 249-264.

Manganelli, M.
1966 *Brevi cenni sull'organizzazione delle forze di polizia in Italia*, in «Rivista di Polizia», XIX, pp. 92-97.

Manganiello, G.B.
1949 *La PS al giudizio del tribunale del popolo? Elementi di valutazione*, in «Rivista di Polizia», II, pp. 443-445.

Marino, G.C.
1991 *Guerra fredda e conflitto sociale in Italia*, Caltanissetta, S. Sciascia.
1995 *La repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Milano, Angeli.

Marks, G.
1989 *Unions in Politics. Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Marx, G.T.
1979 *External Efforts to Damage or Facilitate Social Movements: Some Patterns, Explanations, Outcomes and Complications*, in J. McCarthy e M.N. Zald (a cura di), *The Dynamics of Social Movements*, Cambridge, Mass., Winthrop, pp. 94-125.
1988 *Undercover: Police Surveillance in America*, Berkeley, University of California Press.
1998 *Some Reflections on the Democratic Policing of Demonstrations*, in della Porta e Reiter [1998a, 253-270].

Mazzamuto, M.
1998 *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in «Diritto amministrativo», VI, pp. 441-477.

McAdam, D.
1983 *Tactical Innovation and the Pace of Insurgency*, in «American Sociological Review», XLVIII, pp. 735-754.

McClintock, F., Normandeau, A., Philippe, R. e Skolnick, J.
1974 *Police et violence collective*, in D. Szabo (a cura di), *Police, culture et société*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 91-158.

MDI (Ministero dell'Interno – Direzione generale della PS)
1948 *Corso di lezioni per le scuole di polizia*, Roma.
1954 *Dati statistici sulle principali attività svolte durante l'anno 1953 dagli Ufficiali di PS e dal Corpo delle Guardie di PS*, Roma, Universale.
1955 Ispettorato del corpo delle guardie di PS, *Corso di lezioni per le scuole di polizia*. I: *Testo*, Roma, Universale.
1956 *Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Attività svolta nei principali settori nell'anno 1955*, Roma, Eliograf.
1957 Divisione affari legislativi e documentazione, *L'amministrazione della Pubblica Sicurezza nel 1956*, Roma, ILTE.
1959 *Attività svolta dall'Amministrazione della pubblica sicurezza nel biennio 1957-1958 con compendio di studi storici sulla polizia italiana nel quadro del I centenario dell'unità d'Italia*, Novara.
1961 Divisione scuole di polizia, *Programmi relativi ai corsi d'istruzione e di perfezionamento per gli allievi guardie di PS*, Roma, Palombi.
1963 Divisione scuole di polizia, *Programma dei corsi di istruzione e perfezionamento per allievi guardie e guardie di PS*, Roma, Palombi.
1966a Divisione scuole di polizia, *Manuale di istruzione militare e professionale per allievi guardie e guardie di PS*, Roma, Palombi.
1966b Divisione scuole di polizia, *Manuale di istruzione professionale per allievi sottufficiali del corpo delle guardie di PS. Parte seconda*, Roma, Palombi.
1966c Divisione scuole di polizia, *Raccolta di norme legislative e regolamenti ad uso delle scuole di polizia*, Roma, Universale.
1968 *La polizia italiana negli anni '60. Una Polizia moderna per uno Stato moderno*, Roma.
1969a Divisione scuole di polizia, *Le scuole di polizia in Italia*, Roma, Palombi.
1969b Divisione scuole di polizia, *La preparazione del personale della pubblica sicurezza*, Roma.

Medici, S.
1979 *Vite di poliziotti*, Torino, Einaudi.

Micalizio, P.
1984 *La riforma deviata*, in «Nuova Polizia», XII.

Mietto, M. e Canovi, A.
1997 *Nati il 7 luglio. Manifestazioni, magliette a strisce, comunisti*, in «Ricerche storiche», n. 82, pp. 59-83.
Monet, J.C. (a cura di)
1985 «Sociologie du Travail», n. 4, numero speciale, pp. 368-467.
Monjardet, D.
1996 *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
Morelli, E.
1961 *Problemi della polizia italiana e sede adatta per la discussione*, in «Rivista di Polizia», XIV, pp. 325-326.
Morgan, J.
1987 *Conflict and Order. The Police and Labour Disputes in England and Wales. 1900-1939*, Oxford, Clarendon Press.
Mosca, A.
1992 *Una soffocante burocrazia*, in «Nuova Polizia», X, pp. 29-32.
Muciaccia, F.
1962 *Comportamento della polizia in occasione dello sciopero degli edili baresi*, in «Democrazia e diritto», pp. 329-331.
Murdock, G.
1984 *Reporting the Riots: Images and Impact*, in J. Benyot (a cura di), *Scarman and After*, Oxford, Pergamon Press, pp. 73-95.
Muscas, A.
1981 *Cos'è cambiato nella polizia?*, in «Nuova Polizia», XI, pp. 5-7.
1982 *Le istanze del personale*, in «Nuova Polizia», II, pp. 11-12.

Novelli, D. e Tranfaglia, N.
1988 *Vite sospese. Le generazioni del terrorismo*, Milano, Garzanti.

Oliva, G.
1992 *Storia dei carabinieri. Immagine e autorappresentazione dell'Arma (1814-1992)*, Milano, Leonardo.
Ordine pubblico
1977 *Ordine pubblico e crisi politico-economica*, dibattito su «La questione criminale», n. 2.

Palidda, S.
2000 *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli.

Paloscia, A.
1989 *I segreti del Viminale*, Roma, Newton Compton.
1992 *Polizia: oltre la riforma*, Roma, Editalia.
Pansa, G.P.
1970a *Come lavora un questore*, in «La Stampa», 17 marzo.
1970b *La vita di un poliziotto*, in «La Stampa», 19 marzo.
Pasanisi, F.
1968 *Origini e vicende del ruolo organico dei funzionari di Ps – Profilo storico*, in «Rivista di Polizia», XXI, pp. 172-204.
Pasquino, G.
1990 *I soliti ignoti. Gli opposti estremismi nelle analisi dei presidenti del consiglio*, in Catanzaro [1990, 93-117].
Pavone, C.
1974 *La continuità dello stato. Istituzioni e uomini*, in Aa.Vv., *Italia 1945-1948. Le origini della repubblica*, Torino, Giappichelli, pp. 139-289.
Piccone Stella, S.
1993 *La prima generazione. Ragazze e ragazzi nel miracolo economico italiano*, Milano, Angeli.
Pirastu, I.
1968 *Intervento*, in U. Terracini *et al.*, *La riforma dello stato*, atti del Convegno promosso dall'istituto Gramsci (Roma, 16-18 gennaio), Roma, Editori Riuniti, pp. 512-517.
Pizzorno, A.
1993 *Le difficoltà del consociativismo*, in Id., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, pp. 258-313.
Pone, F.
1960 *Perché la polizia è malvista?*, in «Rivista di Polizia», XIII, pp. 576-583.
Progetto
1967 *Il progetto legge di Ps del governo e le proposte dell'opposizione*, Milano, Feltrinelli.

«Quale giustizia»
1977 *Polizia senza riforme*, n. 40, pp. 292-610.

Ranzato, G.
1997 *Il linciaggio di Carretta Roma 1944. Violenza politica e ordinaria violenza*, Milano, Il Saggiatore.
Rateni, L.
1949 *Aspetti di una bene ordinata polizia*, in «Rivista di Polizia», II, pp. 167-171.

Regini, M.
1981 *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino.
Reiner, R.
1992 *The Politics of the Police*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
1998 *Policing, Protest, and Disorder in Britain*, in della Porta e Reiter [1998a, 35-48].
2000 *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press.
Reiter, H.
1996 *Le forze di polizia e l'ordine pubblico in Italia dal 1944 al 1948*, in «Polis», X, pp. 337-360.
1997 *I progetti degli alleati per una riforma della polizia in Italia (1943-1947)*, in «Passato e Presente», XV, n. 42, pp. 37-64.
Relazione
1954 *Relazione per accertare lo svolgimento della fase preliminare di procedimenti penali già definiti*, in «il Mulino», 34 (III, n. 5), pp. 301-313.
Relazioni (*Sulle*)
1952 *Sulle relazioni tra polizia e magistratura*, in «Il Ponte», VIII, pp. 900-963.
Revelli, M.
1984 *La Nuova destra*, in F. Ferraresi (a cura di), *La destra radicale*, Milano, Feltrinelli, pp. 119-214.
1991 *Il '68 a Torino. Gli esordi: la comunità studentesca di Palazzo Campana*, in Agosti, Passerini e Tranfaglia [1991, 212-266].
Ricostruzione (*La*)
1952 *La ricostruzione delle forze di polizia nel dopoguerra*, in «Documenti di vita italiana», n. 12, pp. 763-766.
Roddi, C.
1953 *La polizia di sicurezza*, Milano, Giuffrè.
Rodotà, C.
1999 *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, Laterza.
Romanelli, F.
1952 *Una assoluzione per insufficienza di prove ovvero in margine al caso «Egidi»*, in «Rivista di Polizia», V, pp. 196-198.
Romita, G.
1959 *Dalla monarchia alla repubblica*, Pisa, Nistri-Listri.
Rosania, U.
1948 *Brevi considerazioni tecniche ai margini dei disordini del 15 luglio 1948*, in «Rivista di Polizia», I, pp. 593-595.
Rubinstein, J.
1973 *City Police*, New York, Ballantine.

Salerno, L.
1952 *Enciclopedia di Polizia*, Milano, Hoepli (I ed. Milano, Fratelli Bocca, 1938).
Sandrelli, E.
1963 *Considerazioni in margine all'art. 16 del codice di procedura penale*, in «Rivista di Polizia», XVI, pp. 329-344.
Sannino, A.
1985 *Le forze di polizia nel secondo dopoguerra (1945-1950)*, in «Storia contemporanea», XVI, pp. 427-485.
Scelba, M.
1990 *Per l'Italia e per l'Europa*, Roma, Cinque Lune.
Setajolo, E.
1962 *Qualche osservazione sull'articolo «Problemi della polizia italiana e sede adatta per la discussione»*, in «Rivista di Polizia», XIV, pp. 164-168.
Silver, A.
1967 *The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Theme in the History of Urban Crime, Police and Riot*, in D.J. Bordua (a cura di), *The Police*, New York, John Wiley and Sons, pp. 1-24.
Skolnick, J.H.
1966 *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York, John Wiley and Sons.
Smith, D.J. *et al.*
1983 *Police and People in London*, London, Policy Studies Institute.
Soddu, P.
1998 *L'Italia del dopoguerra 1947-1953. Una democrazia precaria*, Roma, Editori Riuniti.
Spagnoli, U.
1968 *Il cittadino e lo Stato*, in U. Terracini *et al.*, *La riforma dello stato*, atti del Convegno promosso dall'istituto Gramsci (Roma, 16-18 gennaio), Roma, Editori Riuniti, pp. 79-109.
Sparano, L.
1968 *Autonomia universitaria e poteri di polizia*, in «Rivista di Polizia», XXI, pp. 263-269.
Stajano, C.
2002 *Il sovversivo. Vita e morte dell'anarchico Serantini* (1975), Torino, Einaudi.
Sucato, V.
1997 *L'attività di polizia nelle pubbliche riunioni*, in «Rivista di Polizia», L, pp. 345-357.

Tamburrano, G.
1990 *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Milano, Rizzoli.
Tarantini, D.
1970 *L'ordine manipolato. La violenza pubblica da Avola a piazza Fontana*, Bari, De Donato.
Tarrow, S.
1989 *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press; trad. it. *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta e politica in Italia. 1965-1975*, Roma-Bari, Laterza, 1990.
Tempesta, P.
1949 *Polizia e politica*, in «Polizia Moderna», I, n. 4, pp. 6-7.
Termanini, A.
1948 *Concetti informativi per l'istruzione nel Corpo delle Guardie di Ps*, in «Rivista di Polizia», I, pp. 686-689.
Trevisi, G.
1998 *Il delitto Fanin. 4 novembre 1948*, Bologna, Il Mulino.

Vecchione, F.
1980 *L'attività di polizia come difesa dell'ordine pubblico*, in «Rivista di Polizia», XXXIII, pp. 644-654.
Via Larga
1970 *Via Larga, 1969*, in «Quale giustizia», n. 5-6, pp. 66-80.
Virga, P.
1954 *La potestà di polizia*, Milano, Giuffrè.
Volpi, G.
1975 *Le cinque polizie*, in «Politica del diritto», VI, pp. 341-368.
Volpi, M.
1978 *Apparati di polizia e nuova criminalità*, in «Democrazia e diritto», XVIII, pp. 279-293.

Waddington, D.
1993 *Policing Public Disorder*, London, Routledge.
Waddington, P.A.J.
1991 *The Strong Arm of the Law*, Oxford, Clarendon Press.
1994 *Liberty and Order. Public Order Policing in a Capital City*, London, UCL Press.
1998 *Controlling Protest in Contemporary Historical and Comparative Perspectives*, in della Porta e Reiter [1998a, 117-140].
Weber, M.
1974 *Economia e società* (1922), Milano, Comunità, 2 voll.

Werkentin, F.
1984 *Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur deutschen Notstandsgesetzgebung*, Frankfurt a.M., Campus.
Willems, H., Eckert, R., Goldbach, H. e Loosen, T.
1988 *Demonstranten und Polizisten. Motive, Erfahrungen und Eskalationsbedingungen*, Weinheim-München, Juventa.
Wilson, J.Q.
1968 *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
Winter, M.
1991 *Polizei-Politik-Protest. Untersuchung zum politischen Selbstverständnis der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1960 und 1990*, Università di Erlangen-Nürnberg, Diplomarbeit (manoscritto non pubblicato).
1998a *Police Philosophy and Protest Policing in the Federal Republic of Germany, 1960-1990*, in della Porta e Reiter [1998a, 188-212].
1998b *Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster, Lit.
Wisler, D. e Kriesi, H.
1998 *Decisionmaking and Style in Protest Policing. The Cases of Geneva and Zürich*, in della Porta e Reiter [1998a, 91-116].
Worden, R.E.
1989 *Situational and Attitudinal Explanations of Police Behavior. A Theoretical Reappraisal and Empirical Reassessment*, in «Law and Society Review», XXIII, pp. 667-711.

Zambonini, R.
1948 *Considerazioni sull'impiego dei reparti celeri di polizia*, in «Rivista di Polizia», I, pp. 501-504.
Zanaldi, L.
1952 *Il caso Egidi e la tecnica di polizia giudiziaria*, in «Rivista di Polizia», V, pp. 199-200.
Zavoli, S.
1994 *La notte della repubblica*, supplemento a «l'Unità» del 17-19 e 22 gennaio.